THE SENATE

Interim Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

OUR SHARED BORDER: FACILITATING THE MOVEMENT OF GOODS AND PEOPLE IN A SECURITY ENVIRONMENT

Chair
The Honourable E. Leo Kolber

Deputy Chair
The Honourable David Tkachuk

2002

TABLE OF CONTENTS

OUR SHARED BORDER:
FACILITATING THE MOVEMENT
OF GOODS AND PEOPLE
IN A SECURITY ENVIRONMENT

Membership v

Order of Reference vii

Recommendations ix

Introduction 1

Pre-11 September 2001 - Efforts to Facilitate Movement Across the Border 3

Post-11 September 2001 - Actions by the Canadian and U.S. Governments 7

Impact of 11 September 2001 on Trade: Selected Sectors 9

- Automotive Industry 9
- Trucking Industry 10
- Airline Industry 10
- Rail Industry 11

Achieving an Open Border with Adequate Resources: What Must Be Done 13

- Risk Assessment 15
- Moving Inspections Inland 16
- Improved Border Infrastructure 17
- Integrated Databases and Computer Systems, and Information sharing 18
- Technological Solutions 19

Conclusion 21

Witnesses 23

Appendix 25

MEMBERSHIP

The Honourable E. Leo Kolber, *Chair*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kroft
*Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	*Lynch-Staunton (or Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Setlakwe

**Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Bryden, Callbeck, Gustafson and Mahovlich were members of the Committee at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:

Ms. June Dewetering, Acting Principal and Mr. Alexandre Laurin, Researcher Economics Division.

Note: Mr. Marion Wrobel, Senior Analyst, Economics Division was a researcher of the Committee at meetings and various stages during the course of this study.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Denis Robert, Clerk of the Committee

103-02096/

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate, Tuesday, March 20, 2001:

The Honourable Senator Tkachuk for the Honourable Senator Kolber moved, seconded by the Honourable Senator Cohen:

"That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the domestic and international financial system;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First and Second Sessions of the Thirty-sixth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

That the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That, notwithstanding usual practices, the Committee be permitted to deposit an interim report on the said subject with the Clerk of the Senate, if the Senate is not sitting, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber; and

That the Committee submit its final report no later than March 31, 2002.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

Extract from the Journals of the Senate, Wednesday, March 6, 2002:

The Honourable Senator Kolber moved, seconded by the Honourable Senator Maheu:

That the date for the presentation by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce of the final report on its study on the present state of the domestic and international financial system, which was authorized by the Senate on March 20, 2001, be extended to Thursday, March 27, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle
Clerk of the Senate

RECOMMENDATIONS

That the Canadian and American governments convene a meeting at the earliest opportunity with a view to developing bilateral initiatives that will efficiently and effectively move low-risk people and goods across the border. Both countries should ensure that these initiatives are utilized to the greatest extent possible by low-risk travelers and shippers.

That the Canadian and American governments work together to determine the feasibility and desirability of moving inspections inland, and to develop joint border facilities and inspection standards.

That the federal government, as a priority, allocate additional funding for needed physical infrastructure at the border, as well as for properly trained personnel in sufficient numbers. Recognizing the extent to which cooperative solutions are needed, the Canadian and American governments should work together to identify infrastructure and personnel needs and priorities, and take prompt joint action to resolve the needs identified.

That Officials from the Canada Customs and Revenue Agency and the U.S. Customs Service, as well as other relevant departments and agencies, meet at the earliest opportunity with a view to ensuring the development and implementation of integrated databases and computer systems that will facilitate the information sharing needed to ensure security and the flow of low-risk goods and people across the border. Customs, immigration, law enforcement and other intelligence-related information should be included in the integrated databases.

That the Canadian and American governments explore the extent to which x-ray, gamma ray, biometric identification, transponder technology, non-invasive vapour-sensing and other technological developments could be usefully used in both countries to meet the joint priorities of national security and ease of movement of low-risk goods and people across the border. Implementation of technological solutions should occur, on a priority basis, at high-volume border crossings.

OUR SHARED BORDER: FACILITATING THE MOVEMENT OF GOODS AND PEOPLE IN A SECURITY ENVIRONMENT

Introduction

Canada and the United States have the largest and most comprehensive trade relationship in the world, with about $1.9 billion worth of goods and services moving across the border each day and 200 million people crossing the border each year. Canada and the United States are each other's largest trading partners, and Canada is the largest export destination for 38 of the U.S. states. In 2000, the United States was the destination for 86.1% or $360 billion of Canada's merchandise exports, and was the source for 64.4% or $268 billion of Canada's merchandise imports. Trade in services is also significant. In 2000, Canada exported $33.3 billion in services to the United States, and imported $39.4 billion in services from the U.S. In the last decade, trade between Canada and the United States grew at an average rate of 11% annually.

Major exports to the United States include automotive parts, machinery and equipment, energy products, industrial goods and forestry products. Major imports from the United States include machinery and equipment, automotive products, industrial goods and consumer goods. Industry Canada has indicated that such "non-traditional" exports as clothing and textiles, furniture and fixtures, plastics and "other manufacturing" are growing rapidly. For several Canadian industries, the U.S. market is relatively more important than the domestic market. Moreover, over time and in response to market forces, key industries have been increasingly integrated – such as steel, automotive, agriculture and energy – thereby bringing the Canadian and U.S. economies closer together.

With increasing volumes of trade and travelers, the border is often congested and under stress, particularly at key crossings. Enforcement challenges and the levels of risk at the border are also issues, and have been viewed differently since the events of 11 September 2001. Although ease of movement across the border has been an issue for some time, its importance was highlighted in the aftermath of that day as a security focus instantaneously affected trade flows at the border. The Conference Board of Canada told the Committee that "estimates of the added cost of delays at the border range from 5 to 15 per cent on top of the costs of producing and shipping those products." *(Evidence, Issue 24:14)* This makes it more costly to operate in the North American context, and can lead to serious and adverse effects on the Canadian economy in terms of productivity, exports and employment.

It was within this context that the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce initiated a study of the economic effects of the "clogged" borders on Canadian

business and the economy. This report identifies the economic – as distinct from security – issues raised by witnesses in their appearance before the Committee, and their proposed solutions. Although our hearings concluded on 20 February 2002, we continue to monitor the range of government initiatives taken in both countries to facilitate movement across the border.

While delays at the border today are substantially shorter than those immediately after 11 September, this may be the result of increased staffing levels and considerably lower volumes of goods and people crossing the border. In fact, the Canadian Trucking Alliance informed the Committee that "(c)ar traffic is down about 45 to 50 per cent at the major border crossings, and down a smaller amount, probably 8 to 9 per cent, in terms of commercial truck traffic." *(Evidence, Issue 27:2)*

Thus, it is important that we not assume that life has returned to normal or that it is "business as usual" at the border, for it has not and is not, and we must not become complacent. Some of the problems encountered at the border prior to 11 September continue to exist and must be resolved in order that goods and people are able to move easily and efficiently across the shared Canada-U.S. border. If this is to occur, security must become a priority for the Canadian government – as it is for the U.S. government – and programs and other measures designed to facilitate bilateral trade must be developed in this context. The strong link between security and trade must be recognized, and the proper balance struck between them. Trade will be facilitated if there is confidence about border security.

PRE-11 SEPTEMBER 2001 EFFORTS TO FACILITATE MOVEMENT ACROSS THE BORDER

With the implementation of the Canada-U.S. Trade Agreement (CUSTA) and subsequently the North American Free Trade Agreement (NAFTA), trade between Canada and the United States increased significantly – and at a faster rate than the border infrastructure and personnel required to facilitate the increased trade. Nevertheless, our governments have taken actions to expedite trade.

Recognizing the importance of our bilateral relationship, in October 1999 Prime Minister Chrétien and President Clinton established the Canada-U.S. Partnership (CUSP) to examine the future of Canada-U.S. border management. Three guiding principles were identified:

- streamlining, harmonizing and collaborating on border policies and management;
- expanding cooperation at, and beyond, the border; and
- collaborating on common threats from outside Canada and the United States.

Bilateral meetings were held in Niagara/Buffalo and Vancouver/Blaine, and contributed to the first CUSP report. Completed in December 2000, the report recommended that the CUSP continue a Canada-U.S. dialogue with public and private stakeholders on these issues. It also encouraged greater cooperation through such bilateral mechanisms as the Shared Border Accord, Border Vision, Cross-Border Crime Forum and Motor Carrier Consultative Mechanisms.

One impetus for these efforts has been the desire by business travelers to ease their movement across the border. From the Canadian perspective, some business travelers have highlighted U.S. temporary entry issues as a key irritant associated with doing business in the United States. Problems appear to be the result of: no provision under the NAFTA covering a specific business activity; if there are provisions, a person may not meet the general qualifying criteria; or, if they do meet the qualifying criteria, they may lack the required documentation to present to U.S. Immigration and Naturalization Service officers.

While most Canadian business persons do not experience problems at the border, some do. While Immigration and Naturalization Service officers must balance the enforcement and facilitation aspects of their duties, and generally appear to apply the rules fairly and appropriately, there are reports of inconsistency in the level of awareness of NAFTA rules among Immigration and Naturalization Service officers and across different border crossings. With the U.S. decision to eliminate its advance adjudication service, Canadian travelers are unable to ensure their passage before getting to the border. Moreover, officers do not always adequately explain the reason for denial of entry.

The most significant effects of U.S. temporary entry problems appear to be delays and unpredictability. Problems may exist on both sides of the border: Canadian business persons may lack adequate knowledge or understanding of the NAFTA cross-border provisions, while on the U.S. side there may be issues related to interpretation and the "enforcement versus facilitation" role of Immigration and Naturalization Service officers.

Also important from the perspective of facilitating trade is attention to trade corridors. In recent years, various local governments, businesses and trade-related organizations have formed corridor associations, often with participation from their American counterparts, to promote the economic interests of their regions by facilitating transportation and thereby foster trade, tourism and investment.

An important contributing factor in the formation of these corridor associations has been the United States *Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21), which has authorized up to US$218 billion for surface transportation programs over the 1998 to 2003 period. Of this, $700 million in total ($140 million annually) is directly dedicated to corridor and border projects. These programs are financed through the Highway Trust Fund, which collects a portion of the fuel tax and sets it aside for highway improvements.

Within Canada, in 1997 the federal government formed the Interdepartmental Working Group on Trade & Transportation Corridors, which serves as:

- a focal point for consultations and the exchange of information with provinces, stakeholders and corridor groups; and
- a mechanism for coordinating efforts with the U.S. Department of Transportation, particularly with respect to the border infrastructure and corridors program, but also vis-à-vis Intelligent Transportation Systems (ITS) deployment, reciprocal recognition of standards, research and data compilation.

Announced in the February 2000 Budget, Canada's Strategic Highway Infrastructure Program will allocate $600 million to highway infrastructure beginning in 2002, with $63 million allocated specifically for improvements at or near border crossings. Moreover, funding for ITS deployment will be available to promote more efficient use of existing infrastructure. The December 2001 Budget announced $600 million over five years for a new border infrastructure program to ensure there is sufficient infrastructure capacity to assist trade at our major border crossings. Through partnerships with provinces, municipalities and the private sector, the federal government will help finance infrastructure improvements at or near the border. These improvements might include: new or improved highway access for border crossings; processing centres for commercial vehicles to expedite clearance times; and intelligent transportation systems. It will also work with the United States to ensure a coordinated approach with respect to border infrastructure.

An efficient and cost-effective transportation system over our shared border is needed – whether using ground (highways, bridges and rail), air or marine transportation – in all regions of Canada. One of the challenges associated with trade corridors is the partnerships needed among and between federal departments, federal and provincial governments, Canada and the United States, and the private and public sectors. A greater

focus on a broad-based infrastructure program would support the quest of many for a comprehensive, integrated, intermodal national and North American transportation system. It would also demonstrate to the United States our commitment to facilitating trade, and would enhance opportunities for binational transportation links. This might be particularly important in such transportation sectors as rail, where it is felt that an integrated North American rail industry is developing, and trucking, where both countries are striving for harmonized regulation and the seamless movement of goods.

POST-11 SEPTEMBER 2001 ACTIONS BY THE CANADIAN AND U.S. GOVERNMENTS

In the aftermath of 11 September 2001, it is probably accurate to say that no single issue is more important to Americans than their national security. Within that context, the United States has taken – and is expected to take – a number of actions that will disrupt the movement of goods and people across our shared border. Consider, for example, the announcement that National Guardsmen will be deployed to the Canada-U.S. border, the indication that an entry/exit registration system would be implemented, and tightened airport security measures.

The unprecedented tightening of border controls by U.S. authorities along the "longest undefended border" highlighted problems that had existed for a number of years. From an economic perspective, some of the problems were associated with inadequate infrastructure or personnel resources. Although trade increased significantly after the signing of the CUSTA and the NAFTA, funding for infrastructure and personnel had not kept pace, leading to border concerns even prior to 11 September. As a consequence, border delays were already occurring at such crossings as the Ambassador Bridge linking Windsor and Detroit; this bridge alone facilitates an annual volume of trade equivalent to that between the United States and Japan.

Following 11 September, Prime Minister Chrétien asked then Minister of Foreign Affairs Manley to coordinate discussions with the United States about management at the border. Governor Tom Ridge was appointed by President Bush as the Director of Homeland Security to coordinate initiatives on the U.S. side. The Canadian objective was the enhancement of security so as to ensure – to the extent possible – the unimpeded flow of low-risk goods and people across the border.

Governor Ridge met with then Minister Manley – now Deputy Prime Minister and Finance Minister – in Ottawa on 11 December 2001. On 12 December, Canada and the United States signed a declaration for the creation of a "Smart Border for the 21st Century." The 30-point Action Plan – based on the four pillars of the secure flow of people, the secure flow of goods, secure infrastructure, and coordination and information sharing – is designed to lead to collaboration in identifying and addressing security risks while efficiently and effectively expediting the legitimate flow of people and goods across the shared border (see Appendix). In essence, it balances economic security and national security. The declaration includes 21 new objectives and expands on nine other Canada-U.S. initiatives set out in the eight-point 3 December 2001 Joint Statement of Cooperation on Border Security and Regional Migration Issues and in the RCMP-FBI agreement to improve the exchange of fingerprint data. Initiatives contained in the 12 December Action Plan will be supported by the December 2001 Budget announcement of about $7.7 billion over time for such security-related expenditures as border infrastructure, enforcement, intelligence and policing.

From the American perspective, in January 2002 President Bush announced that his Administration would be seeking US$10.7 billion specifically to address border security; these funds would be in addition to increased defence spending. Moreover, the President's January 2002 State of the Union address indicated that additional entry/exit controls would be introduced for visitors to the United States. Quoting Mr. James Ziglar, Commissioner of the U.S. Immigration and Naturalization Service, the Canadian Customs Excise Union told the Committee of plans to implement an entry/exist registration system recording the names of all who enter and leave the United States at airports and seaports by 2003 and at the 50 largest border crossings by 2004. *(Evidence, Issue 23:2)* On 26 October 2001, President Bush signed the *USA Patriot Act* containing a measure that would accelerate implementation of a registration system for controlling individuals entering and exiting the United States.

Unfortunately, mention of these controls brings to mind Section 110 of the 1996 U.S. *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act* (IIRIRA), which would have required the U.S. Immigration and Naturalization Service to create a system for documenting the entry to and exit from the U.S. of all aliens. Had it been applied to Canada, section 110 would have substantially hampered the movement of people across the border and could have added many hours to the time needed to pass through the busier crossings. For these reasons, section 110 was opposed by many, in particular northern U.S. states and the Canadian provinces, and major Canadian and U.S. corporations.

Cooperation between our countries continues. Deputy Prime Minister Manley and Governor Ridge continue to meet to review progress on each of the Action Plan's 30 items. Other actions have also been taken in Canada since 11 September, including: a state of alert at our border crossings; greater security at Canadian airports; funding for security-related detection technologies and personnel, as well as border infrastructure, enforcement, intelligence and policing; measures designed to suppress the financing of terrorism; and efforts to freeze the assets of known terrorist groups.

IMPACT OF 11 SEPTEMBER 2001 ON TRADE: SELECTED SECTORS

One of the most immediate and visible effects of the enhanced U.S. focus on security following the events of 11 September 2001 was the kilometres-long line-up of trucks, with just-in-time deliveries delayed and consequences for production disruptions and employee layoffs. Canadian Manufacturers and Exporters told the Committee that "(i)n the world of just-in-time production, Canadian companies rely on the problem-free movement of planes, trains and trucks, as well as the mobility of people to service the goods sold on both sides of the border. … Our American customers will continue to expect just-in-time delivery and they will choose suppliers who can provide it. Whether those suppliers will be Canadian or not will depend on whether we can resolve the issues surrounding the border. … If the border becomes a barrier to the movement of goods and people, it will not only choke off our exports, but also stem the flow of foreign direct investment into Canada. Without easy access to the U.S. market, companies will be reluctant to establish operations here in Canada." *(Evidence, Issue 24:14,15)*

A similar sentiment was expressed by the Canadian Trucking Alliance, which said that "(t)he cost savings from just-in-time … are simply too enormous for the North American manufacturing sector to walk away from. The key is that it does not mean that the parts and other inputs into business processes have to be sourced in Canada." *(Evidence, Issue 27:2)* Within this context, the ability of Canadian firms to meet contracted delivery schedules has significant implications for our prosperity as a nation.

Although a wide variety of firms were affected by the events of 11 September and the resulting disruption in trade, the Committee limited its study to an examination of the impact on the automotive, trucking, air and rail industries.

The Automotive Industry

The North American automotive industry, like many others, was immediately affected by the 11 September terrorist attacks. Border uncertainties added costs for the North American industry at a time when severe actions were being taken simply to remain globally competitive. The Canadian Vehicle Manufacturers' Association informed the Committee that, in the immediate aftermath of the terrorist attacks, parts shipments were delayed at the border and more than 20 automotive assembly plants in Canada and the United States were temporarily shut down, affecting thousands of workers on both sides of the border.

The Association added that the unplanned production loss resulting from parts shortages is an estimated $1 million to $1.5 million per hour, or $25,000 per minute. The border shutdown disrupted just-in-time delivery practices, and led some automotive firms to

increase their inventories by as much as 5% to address supply fluctuations. *(Evidence, Issue 27:23)* In turn, higher inventory carrying costs were incurred and money was tied up in parts and goods sitting in inventory that could have been earning a return elsewhere.

The Trucking Industry

The trucking industry felt the impact of border delays acutely, with 15-kilometre-long lineups at some border crossings. The Canadian Trucking Alliance told the Committee that 70% of Canada's bilateral trade with the United States – representing about one-third of our Gross Domestic Product – moves by truck, which makes border delays particularly serious and of direct economic consequence for the country. *(Evidence, Issue 27:1,2)*

The Canadian Trucking Alliance presented a variety of recommendations for resolving issues at the border, including those that existed prior to 11 September. It also stressed its key role in just-in-time delivery, and told the Committee that "(t)he just-in-time systems are built around trucks because of the flexible service that trucks can provide." *(Evidence, Issue 27:10)* These systems are important to the economic viability and profitability of a number of North American businesses.

The importance of trucking as a mode of transport for certain industries was highlighted by the Canadian Vehicle Manufacturers' Association. Speaking from the perspective of the automotive industry, the Association informed the Committee that "(f)or over 35 years, the … industry in (Canada and the United States) has relied upon the relatively unimpeded transportation of parts and finished vehicles across the border to sustain the industry in both countries. Over that time, (the) industry has evolved to a just-in-time delivery system that effectively makes the trucks crossing the border a fundamental component of a vehicle assembly plant's production process." *(Evidence, Issue 27:22)*

The Airline Industry

Since the airline industry plays only a relatively minor role in transporting goods, it is with respect to passenger business and insurance costs that 11 September had the greatest impact on the airline industry. In the wake of the terrorist attacks, passenger business dropped precipitously, and the Air Transport Association of Canada told the Committee that insurance costs increased by 200% to 300%, if it was available at all. Moreover, the airline industry has advised the government that additional security costs as a result of 11 September will exceed $1 billion. *(Evidence, Issue 27:16)*

In response to the high cost and unavailability of insurance, on 22 September the Minister of Transport announced that, for a maximum period of 90 days (that is, until 21 December), the federal government would provide an indemnity for third-party war and terrorism liabilities for essential aviation service operators in Canada. The action, designed

to ensure the maintenance of uninterrupted aviation services, was taken in response to the decision by international insurers to no longer provide the levels of war risk liability that had been in place prior to 11 September. The offer was made to all Canadian air carriers, airports, NAV CANADA, the Air Transport Security Corporation and to other essential service providers at airports such as ground handlers and re-fuellers, provided they already carried such coverage at the time of the cancellation. As well, the indemnification was provided only to the limit of the amount covered under their insurance policy immediately before the effective cancellation time and to the portion of existing coverage not offered in commercially available insurance policies. On 6 December, the Minister announced that the indemnification would be extended until 4 February 2002. On 1 February it was announced that the indemnity would be extended, on the same terms and conditions, for a period of 45 days (that is, until 21 March). The indemnity program was subsequently extended until 20 May.

Another issue of concern to air carriers is the exchange of information about passengers. The Air Transport Association of Canada indicated that "(t)he transborder market is not a good market for the transmission of passenger information. Most flights between Canada and the U.S. are typically less than two hours. That is usually not sufficient time to transmit individual files, have them compared to databases, and be ready to interdict a specific individual. *(Evidence, Issue 27:14)* The result could be delays, even though the U.S. Customs Service based in some Canadian airports already pre-clears Canadian passengers bound for the United States.

Although not exclusively the result of the 11 September attacks, the Air Transport Association of Canada told the Committee that airlines worldwide have reduced capacity by at least 20%, although transborder traffic fell by probably 25 to 30%. *(Evidence, Issue 27:15)* This loss of passengers is particularly troubling given the financial pressures being experienced by many air carriers even prior to 11 September.

The Rail Industry

The Railway Association of Canada told the Committee that rail was probably the mode of transport least affected by the terrorist attacks. Within two to three days, trans-border train shipments were "quasi-normal". In recent years, the railways have committed approximately $10 million to improved security. Cameras have been placed in tunnels at border points, and most of the larger railways have their own security police forces; they have also implemented centralized control centres and an "electronic interface" with the U.S. Customs Service. *(Evidence, Issue 25:2,4,5)*

The Association also indicated that the industry does not share its rail infrastructure with non-commercial users as truckers do, since it operates on "dedicated, private and controlled corridors." *(Evidence, Issue 25:2)* Moreover, following 11 September, passenger volumes on Via Rail increased because of concerns about the safety of air travel, and at some

border crossings the railways have witnessed an increased demand among commercial users for their services. *(Evidence, Issue 25:2,8)*

ACHIEVING AN OPEN BORDER WITH ADEQUATE RESOURCES: WHAT MUST BE DONE?

Canada enjoys an economic advantage available to no other country in the world: our access to the U.S. market. Unfortunately, this access also represents perhaps our greatest economic vulnerability given our reliance on trade with the United States. Following the 11 September 2001 terrorist attacks, heightened border security led to border delays that were particularly serious for Canadian border communities and for certain sectors highly dependent on the ease and efficiency of cross-border access, including trucking, automotive production and tourism. There was a clearly-identified need for stakeholders in Canada and the United States – legislators, bureaucrats and business, labour and community leaders, among others – to cooperate bilaterally in addressing the heightened border concerns in the new security environment.

A clear priority identified by the Committee's witnesses was the development of a plan to address some of the problems that have existed at the border for some time, including insufficient and inadequate infrastructure, outdated equipment and technology, poor bilateral coordination and a shortage of trained personnel. These problems have created difficulties on both sides of the border and have meant increased costs. What was formerly considered by many to be a "trucker's problem" is now everyone's problem.

Many of the goods that cross the border each day involve intra-firm trade, for example where parts made in a company's operations in Canada are shipped to another of its locations in the United States. Bilateral trade also involves such intermediate goods as capital equipment, automobile parts and other intermediate products. This type of trade requires efficient border crossing to allow firms to use the just-in-time production techniques that enable them to maintain lower inventories as a cost-saving measure. Firms have integrated their production processes across national boundaries because of cross-border economic integration and confidence in the ease and efficiency of movement across the border. Consider, for example, the automotive industry, which is now fully integrated on a North American basis. The Canadian Vehicle Manufacturers' Association informed the Committee that more than 85% of the vehicles and major components assembled in Canada are exported to the United States. *(Evidence, Issue 27:21)* For the benefit of industries that are integrated or have just-in-time inventory systems, an open border with unimpeded access for low-risk goods and travelers is a necessity.

Also needed is a border with sufficient infrastructure and personnel resources. The Committee was told that border infrastructure failed to keep pace with the growth in bilateral trade in the 1990s. One particular problem shared with us by the Canadian Trucking Alliance was the automated systems used by the U.S. Customs Service, which we were told date from the 1970s and 1980s. These systems, it was alleged, suffer from brownout and blackout, and are unable to handle current trade volumes, let alone volumes

anticipated in the future. With Congressional support for funding lacking, the Customs Service has estimated that about $1.2 billion is needed to update their systems and to enable them to process current volumes of trade. *(Evidence, Issue 27:5)* The Canadian Customs Excise Union indicated that, from the Canadian perspective, "(w)e are not doing the job we should be doing. We do not have the right people, we do not have enough people, and staff members are not properly trained. They are not properly equipped either. Many do not have the right powers of enforcement. Almost half lack access to computers, while others are not provided real-time access to lookout and other intelligence information." *(Evidence, Issue 23:2)*

A number of modes of transport are responsible for the movement of goods and people across the border: trucks, rail, ships and air. The infrastructure and personnel needs of each of these modes must be considered in order that Canadian producers are able to maximize their global market share. The trucking industry, in particular, has been central to the development of just-in-time delivery; in fact, the Canadian Trucking Alliance told the Committee that the location of distribution centres has been based on the distance a truck can travel in a certain period of time. *(Evidence, Issue 27:7)*

From another perspective, Canadian Manufacturers and Exporters commented on the extent to which the Canada Customs and Revenue Agency expedites north-bound traffic and staffs the border to a proportionately higher level than the United States. The Committee was told that U.S. staffing levels at the border had been unchanged since 1980, despite the growth in the volume of bilateral trade, and that at least 50% of the lanes to the United States were closed in recent years for staffing reasons. *(Evidence, Issue 24:22)*

Border delays can lead to increased inventory carrying and cross-border congestion costs. Again, while border delays were more problematic after 11 September, it should not be assumed that they were non-existent prior to that date. It is difficult to quantify the economic impact of the border disruptions associated with 11 September. Some data are still unavailable, while other figures are aggregate, reflecting both the economic effects of that day and the economic slowdown that was already underway.

Additional costs associated with border delays, together with uncertainty about future border policy and possible disruptions in the free flow of goods and people, can negatively affect investment in Canada, as the attractiveness of Canada as a location for industries that serve the North American market is diminished. The importance of efficiency, reliability and consistency at the border was repeatedly stressed by witnesses.

The United States is now very focussed on our shared border, particularly from a security perspective. The challenge is to view security concerns and trade facilitation as complementary goals, rather than as competing requirements. What is needed is the joint development and implementation of a revitalized border management plan that would address the security and trade facilitation concerns of both countries.

Since many of the border problems pre-date 11 September, the Committee's witnesses had already given considerable thought to the solutions needed to facilitate bilateral trade and maximize our nation's prosperity. Most argued that an integrated, holistic

approach that is developed through bilateral cooperation is needed, rather than piecemeal solutions. Consider, for example, that improved transportation infrastructure at Canadian border points will not improve the flow of goods and people across the border if the United States lacks adequate physical infrastructure or personnel. Such an approach should contain: a focus on high-risk goods and travelers; inland inspections; improved border infrastructure; integrated database and computer systems, and information sharing; and the use of appropriate technological innovations.

Risk Assessment

A number of the Committee's witnesses supported pre-clearance for low-risk commercial transportation and travelers. Canadian Manufacturers and Exporters, for example, argued for "dedicated lanes for shippers whose paperwork is in order or who have been pre-approved for Customs clearance". *(Evidence, Issue 24:18)* Similarly, the Canadian Vehicle Manufacturers' Association and the Canadian Trucking Alliance advocated dedicated or expedited lanes for low-risk travelers and goods, which would require a capital investment. *(Evidence, Issue 27:4,24)*

Some efforts to facilitate pre-clearance have been taken in Canada. On 6 December 2001, the Customs Self Assessment (CSA) program was formalized; previously, it had been operating on a trial basis for certain sectors. The program, which is similar to the existing CANPASS and NEXUS programs for individuals who frequently travel across the border and are both low-risk and pre-approved, is built around an identification card that indicates to customs officers that truck drivers and their goods have met rigorous security standards. In order to obtain a card, trucking firms and their drivers must undergo security checks, obtain pre-approval or pre-clearance for their goods, and pay duties monthly instead of each time they cross the border. A number of the Committee's witnesses supported these systems; the Canadian Trucking Alliance referred to these programs as "risk management systems." *(Evidence, Issue 27:4)*

The importance of focusing on high-risk traffic was also highlighted by a number of witnesses. Canadian Manufacturers and Exporters argued for "expediting legitimate goods and legitimate people so that we shrink the size of the haystack in which we look for that needle." *(Evidence, Issue 24:20)* Similarly, the Railway Association of Canada recommended that "any new spending on border measures distinguish between high risk and low risk, both in terms of people and of freight. If we focus on the high-risk movements, it will facilitate better movement of low-risk traffic. … (P)re-qualifying low-risk freight and people … will allow customs agencies to focus their resources on the higher-risk movements." *(Evidence, Issue 25:3)* From the perspective of the Canadian Vehicle Manufacturers' Association, the flow of high-value, low-risk goods should be a priority. In its view, the first step that should be taken to achieve this goal is the allocation of "sufficient human and monetary resources to ensure the existing border crossing infrastructure is maximized." *(Evidence, Issue 27:24)*

Given resource constraints and the significant volume of goods and travelers who do not present any risk, the Committee believes that it is not possible – nor is it desirable – to search fully all goods or people crossing the Canada-U.S. border. Resources and efforts must, as a consequence, be focussed on those goods and individuals believed to be high risk. In our view, such existing initiatives as the CSA, CANPASS and NEXUS programs are useful in expediting low-risk goods and travelers, and also move processing away from congested borders. For maximum benefit, however, companion initiatives are needed in the United States. We are aware of the Customs – Trade Partnership Against Terrorism – or C-TPAT – initiative announced in the United States in April 2002. We hope that this new undertaking will meet its goal of protecting the security of cargo entering the United States while improving the flow of trade. The Committee believes that these types of initiatives should form the basis of bilateral programs designed to expedite the movement of low-risk goods and people across the border, and from this perspective recommends:

> ***That the Canadian and American governments convene a meeting at the earliest opportunity with a view to developing bilateral initiatives that will efficiently and effectively move low-risk people and goods across the border. Both countries should ensure that these initiatives are utilized to the greatest extent possible by low-risk travelers and shippers.***

The Committee also feels that the elimination of the advance adjudication service within the United States has resulted in unpredictability for Canadian travelers entering the United States. As a consequence, we urge the U.S. government to consider its re-introduction.

Moving Inspections Inland

A number of witnesses advocated reaching an agreement with the United States that would allow inspections and clearance away from the border. The Conference Board of Canada told the Committee "more has to be done away from the border so that officials are better able to assess the risk at the border to prevent problems in the first place. … Assessing risks away from the border … will lead to better confidence building on both sides. It will likely go far towards accomplishing the twin goals of enhancing trade and efficiency at the border, while improving security." *(Evidence, Issue 24:12,13)* The Canadian Customs Excise Union argued for perhaps six "massive" commercial inspection facilities near higher-volume ports a few kilometres inland from the U.S. border, perhaps jointly staffed or staffed by U.S. Customs Service officers who would inspect, clear, seal and bond Canadian loads before sending them to the border for unimpeded crossing. *(Evidence, Issue 23:4,6)* Alternatively, a single inspection consistent with the standards of both countries could occur.

Cooperation among stakeholders and joint staffing were also mentioned by Canadian Manufacturers and Exporters when arguing for "increased integration of Customs inspections and facilities between Canada and the United States; … closer cooperation between Customs agencies and exporters, importers, brokers and shippers to simplify and clarify rules and information requirements; and a strengthened Canadian and American commitment to a shared border agreement." *(Evidence, Issue 24:18,19)*

The Committee believes that moving inspections inland would help to alleviate unacceptable and costly congestion at the border. We also feel that, given resource constraints and the extent to which bilateral cooperation is needed, allowing U.S. Customs Service officers to undertake inspections in Canada or allowing Canadian inspectors to undertake their work in accordance with standards acceptable to both countries would be an efficient and effective solution to many problems that existed even prior to 11 September. For this reason, the Committee recommends:

> ***That the Canadian and American governments work together to determine the feasibility and desirability of moving inspections inland, and to develop joint border facilities and inspection standards.***

The Committee believes that the construction of pre-clearance facilities near congested border crossings will ease congestion and expedite the movement of goods and people across the border with minimum delay, particularly if proper risk-assessment and pre-clearance systems are developed and implemented, and these facilities are properly staffed.

Improved Border Infrastructure

Many of the Committee's witnesses identified border infrastructure deficiencies as a significant impediment to the efficient movement of goods and people across the border. These deficiencies are, in part, a result of investments in the border that did not keep pace with the growth of bilateral trade throughout the 1990s. From this perspective, sufficient human and financial resources must be allocated to maximize strategic investments at border crossings.

The need is, perhaps, particularly acute at certain crossings. In written testimony, the Deputy Secretary of Plans and Consultations at the Privy Council Office informed the Committee that, of the 147 land border crossings, six handle 70% of total truck traffic in terms of volume and 65% in terms of value. Moreover, nearly 30% of Canada's exports by road cross at Windsor/Detroit. As a consequence, strategic investments should perhaps occur at these important crossings.

The Committee agrees with the witnesses. Having both adequate infrastructure and trained personnel at the border are critically important to assuring security and the cross-border flow of trade, particularly if inland inspections are not to occur. While we believe that recent announcements by the federal government are positive steps, more must be

done. Moreover, to the extent possible and recognizing both resource constraints and the need for bilateral cooperation, we believe that there are opportunities for joint development and management of border infrastructure, and for border personnel to undertake inspections in accordance with standards determined bilaterally. As a result, the Committee recommends:

> ***That the federal government, as a priority, allocate additional funding for needed physical infrastructure at the border, as well as for properly trained personnel in sufficient numbers. Recognizing the extent to which cooperative solutions are needed, the Canadian and American governments should work together to identify infrastructure and personnel needs and priorities, and take prompt joint action to resolve the needs identified.***

The Committee believes that serious consideration should be given to identifying, as a priority, the infrastructure needs of the economic regions in which trade is concentrated, since this may reflect geographic proximity and some complementarities in production.

Integrated Databases and Computer Systems, and Information Sharing

A number of the Committee's witnesses argued for greater information sharing and compatible computer systems between Canada and the United States. According to them, the Canada Customs and Revenue Agency and the U.S. Customs Service should work together to develop an integrated database and computer system. The Conference Board of Canada advocated the sharing of information between customs and other domestic and foreign enforcement agencies, and told the Committee that "governments need to ensure the existence of adequate staffing and information systems at the border. Companies need to provide adequate information about the contents, origin and destination of the goods being moved." *(Evidence, Issue 24:12,13)* The Railway Association of Canada, for example, recommended that "Canada customs and U.S. customs combine forces to create a more integrated database and computer system that all carriers, brokers, importers and exporters would use to file information pertinent to cross-border traffic for both customs and immigration purposes. That would both create cost savings and more clearly facilitate security and other, related inspections." *(Evidence, Issue 25:4)*

In order to focus limited resources and efforts on high-risk goods and people, the Committee believes that intelligence, information and computer systems between our countries must be integrated and shared, to the extent possible, so that both countries can distinguish between low-risk and high-risk traffic flows. While our focus here is on economic and trade concerns, since the events of 11 September many have called for this type of database creation and integration, and information sharing, in a range of areas.

Trade – involving both the flow of goods and people – must be included in such systems. From this perspective, the Committee recommends:

> ***That Officials from the Canada Customs and Revenue Agency and the U.S. Customs Service, as well as other relevant departments and agencies, meet at the earliest opportunity with a view to ensuring the development and implementation of integrated databases and computer systems that will facilitate the information sharing needed to ensure security and the flow of low-risk goods and people across the border. Customs, immigration, law enforcement and other intelligence-related information should be included in the integrated databases.***

Some witnesses advocated closer compatibility with the United States, including perhaps harmonization on customs and maybe immigration. In the view of the Conference Board of Canada, however, "(i)f we take that route, hopefully it can be done in partnership with the U.S. as opposed to letting the U.S. dictate the terms." *(Evidence, Issue 24:13)* The Committee concurs, and believes that the development of programs, policies and initiatives must involve negotiation and collaboration between our countries.

Technological Solutions

Finally, several witnesses told the Committee that the government should invest in large x-ray and gamma ray machines that would enable the efficient verification of the contents of containers without having to open them. The Canadian Customs Excise Union, for example, indicated that "some of the answers lie in an increased use of technology." *(Evidence, Issue 23:9)* This type of technology is already used by the United States in a number of locations. While costly – about $1.5 million would be spent at each facility if a gamma ray machine were to be installed – the Railway Association of Canada said that such technology could save a minimum of half an hour at the border. *(Evidence, Issue 25:6)* Joint development of automated technology-based systems was also recommended by the Canadian Trucking Alliance. *(Evidence, Issue 27:4)*

The Committee is aware of the 27 March 2002 announcement that the Canada Customs and Revenue Agency has started a procurement process that will result in the order of high-energy x-ray equipment, such as truck-mounted x-ray systems and stationary cargo/pallet x-ray systems for implementation at marine, air and highway ports. Moreover, while we welcome the funding allocated in the December 2001 Budget and the message it sends to our southern neighbour, we believe that the funding priorities must be those border points with the highest volumes of goods and people. Moreover, we believe that technological solutions that would enhance security and facilitate trade must be used whenever possible, and by both Canada and the United States. For this reason, the Committee recommends:

That the Canadian and American governments explore the extent to which x-ray, gamma ray, biometric identification, transponder technology, non-invasive vapour-sensing and other technological developments could be usefully used in both countries to meet the joint priorities of national security and ease of movement of low-risk goods and people across the border. Implementation of technological solutions should occur, on a priority basis, at high-volume border crossings.

In developing and implementing technological solutions, however, the Committee believes that privacy concerns must be respected to the extent possible.

CONCLUSION

While the tragic events of 11 September 2001 will be ever in our minds, governments must re-evaluate their priorities in order to ensure that these types of situations do not occur in future. National security has become the priority for many nations. However, trade is also a priority, and it is important that national security and trade be viewed as complementary objectives. Border issues must be managed through bilateral cooperation designed to achieve our shared goals through mutual recognition of – and confidence in – each other's policies and procedures. To the greatest extent possible, these should be integrated and harmonized. Nevertheless, if integration and harmonization are not possible or desirable – for whatever reason – then our policies and procedures, while different, must have equivalent effect.

The Committee believes that the adoption of the recommendations outlined in this report – and a bilateral commitment to a revitalized, risk-based border management plan that involves an integrated and coordinated approach – will enable the events of 11 September 2001 to be viewed as a catalyst, leading to beneficial changes to the border and a positive result from an unspeakable tragedy.

WITNESSES

Air Transport Association of Canada (Ottawa, December 5, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 27):

Mr. Clifford J. Mackay, President;
Mr. Warren Everson, Vice-President, Policy and Strategic Planning.

Canadian Manufacturers and Exporters (Ottawa, November 22, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 24):

The Honourable Perrin Beatty, President and Chief Executive Officer;
Mr. Mark Boudreau, Senior Director, Policy and Research.

Canadian Vehicle Manufacturers' Association (Ottawa, December 5, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 27):

Mr. Mark A. Nantais, President;
Ms Faye Roberts, Manager, Government Relations, General Motors of Canada Limited;
Mr. Doug June, DaimlerChrysler Canada Inc.;
Ms Eda M. Cross, Manager, External Affairs and Public Policy, DaimlerChrysler Canada Inc.

Canadian Trucking Alliance (Ottawa, December 5, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 27):

Mr. David H. Bradley, Chief Executive Officer;
Mr. Graham Cooper, Senior Vice-President.

Conference Board of Canada (Ottawa, November 22, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 24):

Mr. Gilles Rheaume, Vice-President;
Mr. Andrew Shea, Policy Analyst.

Customs Excise Union (Ottawa, November 21, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 23):

Mr. Serge Charette, National President.

Privy Council Office (Ottawa, February 20, 2002, 37th Parliament, 1st Session, Issue 29):

Mr. Robert Fonberg, Deputy Secretary to the Cabinet, Plans and Consultation;
Mr. Phil Ventura, Assistant Deputy Minister, Borders Task Force, Plans and Consultation.

Railway Association of Canada (Ottawa, November 28, 2001, 37th Parliament, 1st Session, Issue 25):

Mr. Bruce Burrows, Vice-President, Public Affairs and Government Relations;
Mr. Chris Jones, Director, Federal-Provincial Government Liaison.

APPENDIX

ACTION PLAN FOR CREATING A SECURE AND SMART BORDER

1) Biometric Identifiers

Jointly develop on an urgent basis common biometric identifiers in documentation such as permanent resident cards, NEXUS, and other travel documents to ensure greater security.

2) Permanent Resident Cards

Develop and deploy a secure card for permanent residents which includes a biometric identifier.

3) Single Alternative Inspection System

Resume NEXUS pilot project, with appropriate security measures, for two-way movement of pre-approved travelers at Sarnia-Port Huron, complete pilot project evaluation and expand a single program to other areas along the land border. Discuss expansion to air travel.

4) Refugee/Asylum Processing

Review refugee/asylum practices and procedures to ensure that applicants are thoroughly screened for security risks and take necessary steps to share information on refugee and asylum claimants.

5) Managing of Refugee/Asylum Claims

Negotiate a safe third-country agreement to enhance the managing of refugee claims.

6) Visa Policy Coordination

Initiate joint review of respective visa waiver lists and share look-out lists at visa issuing offices.

7) Air Preclearance

Finalize plans/authority necessary to implement the Preclearance Agreement signed in January 2001. Resume intransit preclearance at Vancouver and expand to other airports per Annex I of the Agreement.

8) Advance Passenger Information / Passenger Name Record

Share Advance Passenger Information and agreed-to Passenger Name Records on flights between Canada and the United States, including in-transit flights. Explore means to identify risks posed by passengers on international flights arriving in each other's territory.

9) Joint Passenger Analysis Units

Establish joint units at key international airports in Canada and the United States.

10) Ferry Terminals

Review customs and immigration presence and practices at international ferry terminals.

11) Compatible Immigration Databases

Develop jointly an automated database, such as Canada's Support System for Intelligence, as a platform for information exchange, and enhance sharing of intelligence and trend analysis.

12) Immigration Officers Overseas

Increase number of Canadian and US immigration officers at airports overseas and enhance joint training of airline personnel.

13) International Cooperation

Undertake technical assistance to source and transit countries.

THE SECURE FLOW OF GOODS

14) Harmonized Commercial Processing

Establish complementary systems for commercial processing, including audit-based programs and partnerships with industry to increase security. Explore the merits of a common program.

15) Clearance Away from the Border

Develop an integrated approach to improve security and facilitate trade through away-from-the-border processing for truck/rail cargo (and crews), including inland preclearance/post-clearance, international zones and pre-processing centers at the border, and maritime port intransit preclearance.

16) Joint Facilities

Establish criteria, under current legislation and regulations, for the creation of small, remote joint border facilities. Examine the legal and operational issues associated with the establishment

of international zones and joint facilities, including armed protection or the arming of law enforcement officers in such zones and facilities.

17) Customs Data

Sign the Agreement on Sharing Data Related to Customs Fraud, exchange agreed upon customs data pursuant to NAFTA, and discuss what additional commercial and trade data should be shared for national security purposes.

18) Intransit Container Targeting at Seaports

Jointly target marine intransit containers arriving in Canada and the United States by exchanging information and analysts. Work in partnership with the industry to develop advance electronic commercial manifest data for marine containers arriving from overseas.

SECURE INFRASTRUCTURE

19) Infrastructure Improvements

Work to secure resources for joint and coordinated physical and technological improvements to key border points and trade corridors aimed at overcoming traffic management and growth challenges, including dedicated lanes and border modeling exercises.

20) Intelligent Transportation Systems

Deploy interoperable technologies in support of other initiatives to facilitate the secure movement of goods and people, such as transponder applications and electronic container seals.

21) Critical Infrastructure Protection

Conduct binational threat assessments on trans-border infrastructure and identify necessary additional protection measures, and initiate assessments for transportation networks and other critical infrastructure.

22) Aviation Security

Finalize Federal Aviation Administration-Transport Canada agreement on comparability/equivalence of security and training standards.

COORDINATION AND INFORMATION SHARING IN THE ENFORCEMENT OF THESE OBJECTIVES

23) Integrated Border and Marine Enforcement Teams

Expand IBET/IMET to other areas of the border and enhance communication and coordination.

24) Joint Enforcement Coordination

Works toward ensuring comprehensive and permanent coordination of law enforcement, anti-terrorism efforts and information sharing, such as by strengthening the Cross-Border Crime Forum and reinvigorating Project Northstar.

25) Integrated Intelligence

Establish joint teams to analyze and disseminate information and intelligence, and produce threat and intelligence assessments. Initiate discussions regarding a Canadian presence on the U.S. Foreign Terrorist Tracking Task Force.

26) Fingerprints

Implement the Memorandum of Understanding to supply equipment and training that will enable the RCMP to access FBI fingerprint data directly via real-time electronic link.

27) Removal of Deportees

Address legal and operational challenges to joint removals, and coordinate initiatives to encourage uncooperative countries to accept their nationals.

28) Counter-Terrorism Legislation

Bring into force legislation on terrorism, including measures for the designation of terrorist organizations.

29) Freezing of Terrorist Assets

Exchange advance information on designated individuals and organizations in a timely manner.

30) Joint Training and Exercises

Increase dialogue and commitment for the training and exercise programs needed to implement the joint response to terrorism guidelines. Joint counter-terrorism training and exercises are essential to building and sustaining effective efforts to combat terrorism and to build public confidence.

LE SÉNAT

Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent
des banques et du commerce

NOTRE FRONTIÈRE COMMUNE : FACILITER LA CIRCULATION DES BIENS ET DES PERSONNES DANS UN ENVIRONNEMENT SÉCURITAIRE

Président
l'honorable E. Leo Kolber

Vice-président
l'honorable David Tkachuk

2002

TABLE DES MATIÈRES

NOTRE FRONTIÈRE COMMUNE : FACILITER LA CIRCULATION DES BIENS ET DES PERSONNES DANS UN ENVIRONNEMENT SÉCURITAIRE

Membres v

Ordre de renvoi vii

Recommandations ix

Introduction 1

Avant le 11 septembre 2001 - Efforts visant à faciliter la circulation à la frontière 3

Après le 11 septembre 2001 - Mesures prises par le Canada et les Etats-Unis 7

Impact du 11 septembre 2001 sur le commerce dans certaines industries 9

- L'industrie automobile 9
- L'industrie du camionnage 10
- L'industrie aérienne 10
- L'industrie ferroviaire 12

Pour une frontière ouverte dotée de ressources suffisantes : Que faut-il faire ? 13

- Évaluation du risque 15
- Inspections avant le passage de la frontière 17
- Amélioration des infrastructures frontalières 18
- Intégration des bases de données et des systèmes informatiques et échange de renseignements 19
- Solutions technologiques 20

Conclusion 21

Témoins 23

Annexe 25

MEMBRES

L'honorable E. Leo Kolber, *président*

L'honorable David Tkachuk, *vice-président*

et

les honorables sénateurs

Angus	Kroft
*Carstairs, C.P. (ou Robichaud, C.P.)	*Lynch-Staunton (ou Kinsella)
Fitzpatrick	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, C.P.	Poulin
Kelleher, C.P.	Setlakwe

**Membres d'office*

Note : Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Bryden, Callbeck, Gustafson et Mahovlich ont participé à des réunions, à titre de membres du Comité, à diverses étapes de l'étude.

Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :

Mme June Dewetering, analyste principale par intérim et M. Alexandre Laurin, attaché de recherche, Division de l'économie.

Note : M. Marion Wrobel, analyste principal, Division de l'économie, a collaboré aux travaux du Comité à diverses étapes de l'étude.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

Denis Robert, greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat, mardi 20 mars 2001 :

L'honorable sénateur Tkachuk, au nom de l'honorable sénateur Kolber, propose, appuyé par l'honorable sénateur Cohen,

« Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier canadien et international;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première et deuxième session de la trente-sixième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

Que le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux;

Que, nonobstant les pratiques habituelles, le Comité soit autorisé à déposer un rapport intérimaire sur ledit sujet auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat; et

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2002.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Extrait des Journaux du Sénat, mercredi 6 mars 2002 :

L'honorable sénateur Kolber propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu,

Que la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet de son étude sur la situation actuelle du régime financier canadien et international, autorisée par le Sénat le 20 mars 2001, soit reportée au jeudi 27 mars 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Paul Bélisle
Greffier du Sénat

RECOMMENDATIONS

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis convoquent une réunion dans les plus brefs délais dans le but de mettre en place des mesures bilatérales conçues pour faciliter le passage de la frontière aux marchandises et aux personnes qui présentent un faible risque. Les deux pays doivent encourager les voyageurs et les expéditeurs à faible risque à recourir ces programmes le plus souvent possible.

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis conjuguent leurs efforts pour déterminer s'il est possible et souhaitable d'effectuer les inspections avant l'arrivée à la frontière et de mettre en place des installations frontalières et des normes d'inspection.

Que le gouvernement fédéral se donne comme priorité d'injecter des fonds supplémentaires dans la construction d'installations frontalières et l'affectation d'un personnel bien formé et plus nombreux. Reconnaissant la nécessité de mettre en place des solutions conjointes, les gouvernements du Canada et des États-Unis doivent déterminer conjointement les besoins et les priorités en matière d'infrastructures et de personnel et prendre rapidement les mesures requises pour répondre à ces besoins.

Que les fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et de son pendant américain, ainsi que de tous les autres services et organismes concernés, se rencontrent dans les plus brefs délais dans le but de créer et de mettre en place des bases de données et des systèmes informatiques intégrés susceptibles de faciliter la circulation de biens et de voyageurs à faible risque à la frontière. Ces bases de données doivent comprendre des renseignements ayant trait aux douanes, à l'immigration, à l'exécution de la loi et tout autre renseignement pertinent.

Que les gouvernements du Canada et des États-Unis explorent les possibilités d'utilisation de nouvelles technologies comme les rayons-X et les rayons-gamma, l'analyse biométrique, les transpondeurs, les techniques non invasives de détection de vapeur et autres dans le but de réaliser leurs objectifs conjoints consistant à assurer la sécurité nationale et à faciliter la circulation des biens et des personnes à faible risque à la frontière. Les technologies devraient être mises en place en priorité aux postes frontaliers les plus achalandés.

NOTRE FRONTIÈRE COMMUNE : FACILITER LA CIRCULATION DES BIENS ET DES PERSONNES DANS UN ENVIRONNEMENT SÉCURITAIRE

Introduction

Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis sont les plus vastes et les plus diversifiées au monde, avec le passage quotidien à la frontière de biens et services d'une valeur de près de 1,9 milliards de dollars et le passage annuel de 200 millions de personnes. Chacun des deux pays est le principal partenaire commercial de l'autre et le Canada constitue le premier marché d'exportation de 38 États américains. En 2000, 86,1 p. 100 des exportations de biens canadiens, d'une valeur de 360 milliards de dollars, furent destinées au marché américain tandis que 64,4 p. 100 des importations de biens au Canada, d'une valeur de 268 milliards de dollars, provinrent des États-Unis. En 2000, le Canada exporta aux États-Unis des services d'une valeur totale de 33,3 milliards de dollars et importa de ce pays des services totalisant 39,4 milliards de dollars. Depuis dix ans, les échanges commerciaux bilatéraux entre les deux pays se sont accrus à un taux moyen de 11 p. 100 par année.

Les principaux biens exportés vers les États-Unis sont des pièces d'automobiles, des machines et des équipements, des produits énergétiques, des biens industriels et des produits forestiers. Les principaux biens importés des États-Unis sont des machines et des équipements, des produits automobiles, des biens industriels et des biens de consommation. Selon Industrie Canada, les exportations « non traditionnelles » comme les vêtements et les textiles, les meubles et les articles d'ameublement, les plastiques et « d'autres produits manufacturés » connaissent une croissance rapide. Pour plusieurs industries canadiennes, le marché américain est relativement plus important que le marché intérieur. En outre, au fil des ans et en réponse aux forces du marché, les grandes industries – notamment l'acier, l'automobile, l'agriculture et l'énergie – ont eu tendance à s'intégrer ce qui a resserré les liens entre les économies des deux pays.

En raison de l'accroissement du volume des échanges et du nombre de voyageurs, les engorgements et les pressions se font souvent sentir à la frontière, notamment aux postes-frontières les plus achalandés. L'application de la loi et la gestion des risques posent également des défis qui ont pris une toute autre importance depuis les événements du 11 septembre 2001. Même si la libre circulation à la frontière suscite de l'intérêt depuis un certain temps, cette question a pris une toute autre importance au lendemain de cette tragédie : les questions de sécurité ont eu des répercussions instantanées sur les flux commerciaux à la frontière. Selon le Conference Board du Canada, « on estime que les coûts additionnels des retards à la frontière oscillent entre 5 et 15 p. 100. Ces coûts s'ajoutent à ceux de la production et de l'expédition des biens en question. » *(Témoignages, fascicule 24).*

Cette situation fait grimper le coût des opérations sur le continent nord-américain et risque d'entraîner de graves conséquences sur l'économie canadienne en termes de productivité, d'exportations et d'emplois.

C'est dans ce contexte que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a amorcé l'étude des répercussions économiques de l'engorgement des postes-frontières sur le commerce et l'économie du Canada. Ce rapport porte sur les questions économiques – et non de sécurité – soulevées par les témoins devant le Comité ainsi que les solutions qu'ils ont proposées. Nos audiences ont pris fin le 20 février 2002, mais nous continuons de suivrent les mesures gouvernementales prises dans nos deux pays pour faciliter les mouvements à la frontière.

Les retards à la frontière sont beaucoup moins longs aujourd'hui qu'au lendemain des attentats, un rétablissement probablement attribuable au renforcement du personnel et à la diminution considérable du volume des échanges et du nombre de voyageurs à la frontière. L'Alliance canadienne du camionnage a informé le Comité que « la diminution du nombre de voitures est de l'ordre de 45 à 50 p. 100; en ce qui concerne les camions, la diminution est moindre, soit probablement de 8 à 9 p. 100. » *(Témoignages, fascicule 27:2).*

Il faut donc se garder de conclure que les affaires ont repris leur cours normal à la frontière, car ce n'est pas le cas, et éviter de tomber dans la complaisance. Nous devons d'abord trouver une solution aux problèmes antérieurs au 11 septembre si nous voulons faciliter la circulation des biens et des personnes à la frontière canado-américaine. Le cas échéant, le gouvernement canadien devra faire de la sécurité une priorité – à l'instar du gouvernement américain – et mettre en place des programmes et d'autres mesures destinés à faciliter les échanges bilatéraux dans ce contexte. Nous devons reconnaître le lien étroit existant entre la sécurité et le commerce et trouver un équilibre équitable entre ces deux objectifs. Si la sécurité à la frontière est assurée, les échanges commerciaux en seront facilités.

AVANT LE 11 SEPTEMBRE 2001 EFFORTS VISANT À FACILITER LA CIRCULATION À LA FRONTIÈRE

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord commercial Canada-États-Unis (ACCÉU) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), les échanges entre le Canada et les États-Unis se sont considérablement accrus – à une cadence plus rapide que l'infrastructure et le personnel nécessaires pour absorber cette croissance. Nos gouvernements ont néanmoins pris des mesures pour accélérer les échanges commerciaux.

Reconnaissant l'importance de nos relations bilatérales, le premier ministre Chrétien et le président Clinton ont créé, en octobre 1999, le Partenariat Canada-États-Unis (PCÉU) visant à examiner l'avenir de la gestion de la frontière canado-américaine. Trois principes directeurs ont été définis :

- modernisation, harmonisation et collaboration en matière de politiques et de gestion frontalières,
- intensification de la coopération à la frontière et au-delà, et
- collaboration pour contrer les menaces communes venant de l'extérieur du Canada et des États-Unis.

À la suite de rencontres bilatérales tenues à Niagara et Buffalo ainsi qu'à Vancouver et Blaine, le premier rapport du PCÉU a été achevé en décembre 2000. On y recommande que le PCEU poursuive un dialogue canado-américain avec des intervenants des secteurs public et privé sur ces questions et on y encourage une coopération accrue par le truchement de divers mécanismes bilatéraux comme l'Accord sur la frontière commune, la Vision relative à la frontière, le Forum sur la criminalité transfrontalière et le Mécanisme de consultation des transporteurs routiers.

Ces efforts ont notamment ravivé le désir des gens d'affaires de faciliter le passage à la frontière. Du côté canadien, certains ont signalé que les problèmes liés à l'admission temporaire aux États-Unis constituaient un grave irritant pour le commerce avec les États-Unis. Plusieurs raisons semblent à l'origine de ces problèmes : l'absence de dispositions dans l'ALÉNA applicables à une activité commerciale particulière; lorsque de telles dispositions existent, il est parfois difficile pour une personne de satisfaire aux critères généraux d'admissibilité; ou si elle y satisfait, il arrive qu'elle n'ait pas les documents requis par les agents du service américain d'immigration et de naturalisation.

La plupart des gens d'affaires canadiens n'ont pas de problème à la frontière, mais certains en ont. Les agents du Service d'immigration et de naturalisation doivent savoir doser leurs fonctions d'exécution et de facilitation et, en général, ils semblent appliquer les règles d'une manière juste et appropriée. Selon certains rapports, la connaissance des règles de l'ALENA varie d'un agent à l'autre et d'un poste-frontière à l'autre. Par suite de la

décision des États-Unis de supprimer leur service d'arbitrage anticipé, les voyageurs canadiens ne peuvent plus assurer leur passage avant leur arrivée à la frontière. En outre, les agents n'expliquent pas toujours clairement les raisons de leur refus d'admettre une personne.

Les retards et l'imprévisibilité sont les principales conséquences des problèmes liés à l'admission temporaire aux États-Unis. Mais il peut y avoir d'autres problèmes des deux côtés de la frontière : les gens d'affaires canadiens ne connaissent pas tous ou ne comprennent pas tous les dispositions de l'ALENA sur les déplacements frontaliers tandis que du côté américain, le problème est lié à l'interprétation et à l'opposition entre le rôle « d'exécution, d'une part, et de facilitation, de l'autre » dévolu aux fonctionnaires du service d'immigration et de naturalisation.

Pour faciliter le commerce, il importe également de porter une attention particulière aux corridors commerciaux. Ces récentes années, diverses administrations locales, entreprises et organisations commerciales ont formé des associations de corridors, souvent avec la participation de leurs homologues américains, pour promouvoir les intérêts économiques de leurs régions en y facilitant le transport de manière à favoriser le commerce, le tourisme et les investissements.

La *U.S. Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21), qui a autorisé l'affectation de crédits pouvant atteindre 218 milliards de dollars américains au titre des programmes de transport terrestre pour la période 1998-2003, a largement contribué à la formation de ces associations. De ce montant, 700 millions de dollars au total (soit 140 millions de dollars par an) sont affectés directement à des projets concernant les corridors et la frontière. Les programmes sont financés par le Highway Trust Fund (un fonds fiduciaire routier) qui collecte une partie des taxes sur l'essence et l'investit dans des projets d'amélioration des routes.

Du côté canadien, le gouvernement fédéral a créé, en 1997, le Groupe de travail interministériel sur les corridors de commerce et de transport dont le mandat est de :

- servir de point central pour les consultations et l'échange de renseignements entre les provinces, les intervenants et les groupes de corridors et
- servir de mécanisme de coordination des efforts avec le département des Transports des États-Unis, particulièrement en ce qui touche le programme des infrastructures et des corridors frontaliers, mais aussi le déploiement de systèmes de transport intelligents (STI), la reconnaissance réciproque des normes, la recherche et la collecte de données.

Dans le cadre du Programme stratégique d'infrastructure routière du Canada, annoncé dans l'exposé budgétaire de février 2000, 600 millions de dollars seront affectés à l'infrastructure des routes et de la frontière à compter de 2002, dont 63 millions de dollars destinés expressément aux améliorations à apporter aux postes-frontières ou à proximité. Des crédits seront également disponibles pour le déploiement de STI afin de promouvoir l'utilisation plus efficace de l'infrastructure existante. L'exposé budgétaire de décembre 2001 prévoyait l'affectation de 600 millions de dollars sur une période de cinq ans à la mise en

place d'un nouveau programme d'infrastructure frontalière pour s'assurer que la capacité en place sera suffisante pour faciliter le commerce aux principaux postes frontaliers. En partenariat avec les provinces, les municipalités et le secteur privé, le gouvernement fédéral participera au financement des améliorations suivantes aux postes-frontières ou à proximité : la construction de nouvelles autoroutes ou l'amélioration des autoroutes actuelles aux abords des postes-frontières, l'aménagement de centres de traitement des véhicules commerciaux afin d'accélérer le dégagement et la mise en place de systèmes de transports intelligents. En collaboration avec les États-Unis, le gouvernement coordonnera les projets visant l'amélioration de l'infrastructure frontalière.

Il est nécessaire de mettre en place un système de transport efficient et rentable à notre frontière commune – qu'il s'agisse de transport de surface (routes, ponts et chemins de fer), aérien ou maritime – dans toutes les régions du Canada. L'un des défis liés aux corridors commerciaux est la création de partenariats entre les ministères des gouvernements fédéral et provinciaux, entre le Canada et les États-Unis et entre les secteurs public et privé. La mise en place d'un programme d'infrastructure faisant appel à de nombreux intervenants serait la solution recherchée par de nombreux d'entre eux, soit un réseau de transport nord-américain global, intégré intermodal. Cela nous permettrait également de démontrer aux États-Unis que nous sommes engagés à faciliter le commerce et accroîtrait les possibilités de créer des liens de transport binationaux. Cela aurait d'importantes répercussions notamment pour le transport par chemin de fer, où une industrie ferroviaire nord-américaine intégrée semble se développer, et celui du transport par camion au sein duquel les deux pays s'efforcent d'harmoniser leur réglementation et le mouvement harmonieux des marchandises.

APRÈS LE 11 SEPTEMBRE 2001 MESURES PRISES PAR LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Depuis le 11 septembre 2001, force est de reconnaître que la sécurité nationale est devenue la principale préoccupation des Américains. Dans ce contexte, les États-Unis ont pris – ou prendront – un certain nombre de mesures qui risquent de perturber la circulation des biens et des personnes à notre frontière commune. Par exemple, le gouvernement américain a annoncé le déploiement de gardes nationaux à la frontière canado-américaine, la mise en place éventuelle d'un système d'enregistrement des admissions et des sorties et le resserrement des mesures de sécurité aux aéroports.

Le resserrement sans précédent des contrôles frontaliers par les autorités américaines le long de la « plus longue frontière non gardée du monde » a fait ressortir des problèmes qui existaient déjà depuis un certain nombre d'années. Sur le plan économique, les problèmes étaient en partie attribuables au manque d'infrastructure ou de personnel. Après la signature de l'ACCÉU et de l'ALÉNA, les fonds destinés à l'infrastructure et au personnel n'ont pas augmenté au même rythme que les échanges, ce qui a créé des problèmes à la frontière bien avant les événements tragiques du 11 septembre. Les retards étaient déjà problématiques à certains postes-frontières comme le pont Ambassador reliant Windsor et Détroit; le volume annuel des échanges transitant par ce poste est équivalent à celui des échanges entre les États-Unis et le Japon.

Après le 11 septembre, le premier ministre Chrétien a demandé à son ministre des Affaires étrangères, M. Manley, à ce moment, de coordonner des entretiens avec les États-Unis au sujet de la gestion de la frontière. Le président Bush a nommé le gouverneur Tom Ridge au poste de directeur du Homeland Security et l'a chargé de coordonner les initiatives américaines. L'objectif du Canada était d'améliorer la sécurité afin d'assurer – dans la mesure du possible – la libre circulation à la frontière des marchandises et des personnes à faible risque.

Le gouverneur Ridge et le ministre Manley – aujourd'hui vice-premier ministre et ministre des Finances – se sont rencontrés à Ottawa le 11 décembre 2001. Le 12 décembre, les deux pays signaient une déclaration visant la création d'une « frontière intelligente pour le XXI^{e} siècle ». Le plan d'action en 30 points – articulé autour de quatre piliers, soit la circulation sécuritaire des personnes, la circulation sécuritaire des marchandises, la sécurité des infrastructure et la coordination et la mise en commun de l'information – vise à favoriser la collaboration afin de repérer et d'éliminer les risques pour la sécurité tout en accélérant d'une manière efficace et efficiente le mouvement légitime des personnes et les marchandises à notre frontière commune (voir l'annexe). En gros, le plan établit un équilibre entre la sécurité économique et la sécurité nationale. La déclaration comporte 21 nouveaux objectifs et élargit neuf initiatives canado-américaines énoncées dans la déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales et dans l'entente conclue entre la GRC et le FBI visant à améliorer l'échange électronique des

données sur les empreintes digitales. Les initiatives énoncées dans le Plan d'action du 12 décembre seront financées à même les crédits d'environ 7,7 milliards de dollars annoncés dans le budget de décembre 2001 pour couvrir les dépenses liées à la sécurité comme l'infrastructure frontalière, l'exécution de la loi, les renseignements et les forces de l'ordre.

Du côté américain, le président Bush a annoncé en janvier 2002 que son administration demanderait 10,7 milliards de dollars américains uniquement pour assurer la sécurité à la frontière; ces fonds s'ajouteront au budget accru de la défense. Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2002, le président a annoncé la mise en place de nouvelles mesures de contrôle des admissions et des sorties des visiteurs aux États-Unis. Citant M. James Ziglar, commissaire du Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis, l'Union Douanes Accise du Canada a informé le Comité de son intention de mettre en oeuvre, d'ici 2003, un système d'enregistrement de toutes les personnes qui entrent aux États-Unis et qui les quittent aux aéroports et aux ports et, d'ici 2004, aux 50 points d'entrée frontaliers les plus importants *(Témoignages, fascicule 23:2)*. Le 26 octobre 2001, le président Bush a signé le *USA Patriot Act* qui prévoit une mesure pour accélérer la mise en oeuvre d'un système d'inscription des personnes qui entrent aux États-Unis ou quittent ce pays.

La mention de ces mesures de contrôle nous rappelle malheureusement l'article 110 du *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act* (IIRIRA) des États-Unis, qui aurait enjoint le Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis à créer un système de documentation des entrées et sorties de tous les étrangers. Si cet article avait été mis en vigueur à l'égard du Canada, il aurait considérablement ralenti la circulation des personnes à la frontière et causé des retards massifs aux postes-frontières les plus achalandés. C'est pourquoi l'article a suscité la vive opposition des grandes entreprises canadiennes et américaines, surtout dans les États du nord des États-unis et dans les provinces canadiennes.

La coopération entre nos deux pays se poursuit. Le vice-premier ministre Manley et le gouverneur Ridge continuent de se rencontrer pour étudier les progrès accomplis à l'égard de chacun des 30 points du Plan d'action. Le Canada a également pris les mesures suivantes depuis le 11 septembre : maintien de l'état d'alerte aux postes-frontières; renforcement des mesures de sécurité dans les aéroports canadiens; financement de technologies de détection, renforcement du personnel affecté à la sécurité et augmentation des crédits consacrés à l'infrastructure frontalière, à l'exécution de la loi, aux renseignements et aux forces de l'ordre; prise de mesures destinées à supprimer le financement du terrorisme et à geler les avoirs de groupes terroristes reconnus.

IMPACT DU 11 SEPTEMBRE 2001 SUR LE COMMERCE : SECTEURS CHOISIS

Parmi les conséquences les plus immédiates et visibles du renforcement de la sécurité aux États-Unis après les événements du 11 septembre 2001, mentionnons les files de camions s'étirant sur des kilomètres, les retards des livraisons « juste à temps » et les interruptions de la production et les mises à pied de travailleurs. Les Manufacturiers et exportateurs du Canada ont fait remarquer au Comité qu'à « l'ère de la production juste à temps, les entreprises canadiennes comptent sur le mouvement libre des avions, des trains et des camions de même que sur la mobilité des personnes qui s'occupent des biens vendus des deux côtés de la frontière... Nos clients américains continuent de compter sur des livraisons juste à temps et ils choisiront des fournisseurs en mesure de leur donner satisfaction. La question de savoir si ces fournisseurs seront canadiens ou non sera fonction du règlement des problèmes qui se posent à la frontière... Si elle devient un obstacle à la circulation des biens et des personnes, la frontière non seulement étranglera nos exportations, mais elle ralentira également la venue d'investissements étrangers directs au Canada. Sans un accès facile au marché américain, des entreprises se montreront réticentes à l'idée de s'établir au Canada. » *(Témoignages, fascicule 24:14,15).*

L'Alliance canadienne du camionnage partage cet avis, soutenant que « les économies réalisées grâce à la méthode de production juste à temps ou à ce qui est devenu la réponse rapide dans le secteur du détail ou le service à délais fixes, sont simplement trop énormes pour que le secteur manufacturier nord-américain puisse y renoncer. L'essentiel, c'est que cela ne signifie pas que les pièces et d'autres intrants nécessaires aux procédés industriels doivent nécessairement provenir du Canada. » *(Témoignages, fascicule 27:2).* Dans ce contexte, la capacité des entreprises canadiennes à respecter les échéanciers prévus aux contrats a d'importantes répercussions sur la prospérité de notre pays.

Les événements du 11 septembre et les perturbations commerciales qui y sont associées ont touché une grande diversité d'entreprises, mais le Comité a toutefois limité son étude aux secteurs de l'automobile, du camionnage, du transport aérien et du transport par chemin de fer.

L'industrie automobile

L'industrie automobile nord-américaine a ressenti, comme bien d'autres, le contrecoup immédiat des attaques terroristes du 11 septembre. Les incertitudes à la frontière ont fait grimper les coûts de l'industrie nord-américaine au moment même où celle-ci prenait des mesures drastiques pour simplement demeurer dans la concurrence mondiale. L'Association canadienne des constructeurs de véhicules a informé le Comité qu'au lendemain des attaques terroristes, le blocage à la frontière de chargements de pièces automobiles a forcé une vingtaine d'usines d'assemblage du Canada et des États-Unis à

ralentir temporairement leur production, touchant des milliers de travailleurs des deux côtés de la frontière.

L'Association a ajouté que cette baisse imprévue de la production due à la pénurie de pièces a coûté entre un million et un million et demi de dollars l'heure ou 25 000 dollars la minute. La fermeture de la frontière a perturbé les livraisons juste à temps et obligé certaines usines du secteur de l'automobile à accroître leurs stocks d'environ 5 p. 100 pour s'ajuster aux fluctuations des sources d'approvisionnement *(Témoignages, fascicule 27:23)*. Par ailleurs, la gestion de stocks plus gros entraîne des coûts et les sommes affectées à l'achat des pièces et des produits nécessaires auraient rapporté davantage si elles avaient été placées ailleurs.

L'industrie du camionnage

L'industrie du camionnage a beaucoup souffert des retards à la frontière; à certains postes, les files de camions s'étiraient sur 15 kilomètres. L'Alliance canadienne du camionnage a fait savoir au Comité que 70 p. 100 des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis – soit près du tiers du produit intérieur brut – dépendent du camion. C'est pour cette raison que les retards à la frontière ont des répercussions particulièrement lourdes et directes sur l'économie du pays *(Témoignages, fascicule 27:1-2)*.

L'Alliance a présenté diverses recommandations pour résoudre les problèmes à la frontière, y compris ceux antérieurs au 11 septembre. Elle a également souligné son rôle clé dans les livraisons « juste à temps », faisant remarquer que ces systèmes de livraison reposaient sur les camions en raison de la souplesse des services qu'ils sont en mesure d'offrir » *(Témoignages, fascicule 27:10)*. Ces systèmes sont un élément essentiel de la viabilité économique et de la rentabilité de nombreuses entreprises nord-américaines.

L'Association canadienne des constructeurs de véhicules a souligné l'importance du transport par camion pour certaines industries. Exprimant le point de vue de l'industrie automobile, l'Association a fait remarquer que « depuis plus de 35 ans, l'industrie de l'automobile (du Canada et des États-Unis) compte sur la possibilité de faire transporter assez librement les pièces et les véhicules de part et d'autre de la frontière, pour soutenir l'industrie dans les deux pays. Au fil des ans, l'industrie a fini par adopter un système de livraison juste à temps qui fait du passage du camion à la frontière un élément fondamental du processus de production d'une usine d'assemblage de véhicules. » *(Témoignages, fascicule 27:22)*.

L'industrie aérienne

Comme l'industrie aérienne joue un rôle de second plan dans le transport des marchandises, c'est sur le plan du transport des passagers et du coût des assurances qu'elle a subi le contrecoup des événements du 11 septembre. Au lendemain des attentats, le

transport de passagers a chuté abruptement et, selon l'Association du transport aérien du Canada, les primes d'assurance ont été majorée de 200 à 300 p. 100, quand elles étaient disponibles. De plus, l'industrie aérienne a informé le gouvernement que les frais supplémentaires liés à la sécurité depuis le 11 septembre dépasseront le milliard de dollars *(Témoignages, fascicule 27:16).*

En réaction à la majoration des primes et à la non-disponibilité de l'assurance, le ministre des Transports annonçait, le 22 septembre dernier, que le gouvernement fédéral versera aux exploitants essentiels à l'aviation au Canada une indemnité pour les responsabilités de tierces parties en cas de guerre ou de terrorisme et ce, pour une période maximale de 90 jours (soit jusqu'au 21 décembre). Cette mesure, qui vise à assurer le maintien de services aériens ininterrompus, a été prise en réponse à la décision des assureurs internationaux de ne plus offrir les mêmes niveaux d'assurance responsabilité contre les risques de guerre qu'ils offraient auparavant. Cette indemnité est offerte à tous les transporteurs aériens canadiens, à NAV CANADA, à la Corporation de sécurité de transport aérien et à d'autres fournisseurs de services essentiels aux aéroports tels que les préposés à la manutention au sol et à l'avitaillement, à condition qu'ils disposaient déjà d'une couverture au moment de l'annulation. En outre, l'indemnité se limite au montant prévu par la police d'assurance immédiatement avant la prise d'effet de l'annulation et à la portion de la couverture existante non disponible sur le marché de l'assurance. Le 6 décembre, le Ministre annonçait la prolongation de la période d'indemnité jusqu'au 4 février 2002. Le 1er février, on annonçait une nouvelle prolongation aux mêmes conditions, de 45 jours cette fois, donc jusqu'au 21 mars. La période d'indemnité a par la suite été prolongée encore une fois, jusqu'au 20 mai.

La question de l'échange de renseignements sur les passagers préoccupe également les transporteurs aériens. Selon l'Association du transport aérien du Canada, « le marché transfrontalier ne se prête pas bien à la transmission de renseignements sur les passagers. Habituellement, les déplacements entre le Canada et les États-Unis durent moins de deux heures. En général, ce n'est pas suffisant pour permettre la transmission de dossiers personnels, pour les comparer aux bases de données et pour interdire l'accès à bord à un suspect. » *(Témoignages, fascicule 27:14).* Cette mesure pourrait entraîner des retards, même si le service américain des douanes assure déjà, dans certains aéroports canadiens, le prédédouanement des passagers à destination des États-Unis.

Selon l'Association du transport aérien du Canada, les lignes aériennes du monde entier ont réduit leur capacité d'au moins 20 p. 100, bien que cela ne soit pas une conséquence directe des attentats du 11 septembre, et la circulation transfrontalière a probablement chuté de 25 à 30 p. 100 *(Témoignages, fascicule 27:15).* Cette diminution du nombre de passagers est d'autant plus grave que de nombreux transporteurs aériens étaient déjà aux prises avec des difficultés financières avant le 11 septembre.

L'industrie ferroviaire

Selon l'Association des chemins de fer du Canada, le transport par chemin de fer est probablement celui qui a le moins souffert des attaques terroristes. Deux ou trois jours après les attentats, les opérations transfrontalières étaient quasi normales. Ces dernières années, les chemins de fer ont consacré près de 10 millions de dollars à l'amélioration de la sécurité. Des caméras ont été installées dans des tunnels aux postes-frontaliers et la plupart des grandes compagnies de chemin de fer possèdent leurs propres forces de sécurité; elles ont également mis en place des centres de contrôle et de gestion centralisés et une « interface électronique » avec les douanes américaines *(Témoignages, fascicule 25:2,4,5).*

L'Association ajoute que, contrairement aux camionneurs, l'industrie ne partage pas son infrastructure avec des utilisateurs non commerciaux puisqu'elle exploite des « lignes dédiées, privées, le long de corridors contrôlés » *(Témoignages, fascicule 25:2).* Depuis le 11 septembre, Via Rail a connu une augmentation du volume de passagers en raison des craintes quant à la sécurité du transport aérien et les compagnies de chemin de fer ont constaté, à certains points de passage frontaliers, un accroissement de la demande de la part des utilisateurs commerciaux *(Témoignage, fascicule 25:2,8).*

POUR UNE FRONTIÈRE OUVERTE DOTÉE DE RESSOURCES SUFFISANTES : QUE FAUT-IL FAIRE?

Le Canada jouit d'un avantage économique dont sont privés les autres pays du monde : un accès direct au marché américain. Par contre, cet accès est en même temps notre principale vulnérabilité économique en raison de notre dépendance sur les échanges avec les État-Unis. Après les attentats du 11 septembre 2001, le renforcement de la sécurité à la frontière a entraîné des retards lourds de conséquences pour les collectivités frontalières et certains secteurs largement dépendant d'un accès facile et efficace à la frontière, notamment l'industrie du camionnage, la production automobile et le tourisme. Il est devenu évident que les intervenants canadiens et américains – législateurs, fonctionnaires, chefs d'entreprise, dirigeants syndicaux et communautaires – doivent coopérer bilatéralement pour protéger la frontière selon les nouvelles normes de sécurité.

Une des priorités clairement définie par les témoins entendus par le Comité est la mise en place d'un plan visant à régler les problèmes qui existaient déjà à la frontière, notamment l'insuffisante des infrastructures, la désuétude de l'équipement et de la technologie, le manque de coordination bilatérale et la pénurie de personnel qualifié. Ces problèmes se font sentir des deux côtés de la frontière et ils se répercutent sur les coûts. Ce qui était jadis un problème de « camionneurs » est devenu le problème de tout le monde.

Le commerce transfrontalier quotidien est constitué en grande partie d'échanges intra groupe : par exemple, les pièces fabriquées à l'usine canadienne d'une grande entreprise sont expédiées vers des usines américaines appartenant à la même entreprise. Les échanges bilatéraux englobent également des produits intermédiaires comme des biens d'équipement, des pièces automobiles et d'autres produits. Ce commerce exige un passage efficace à la frontière afin de permettre aux entreprises d'utiliser les techniques de production « juste à temps » et de réaliser des économies en maintenant leurs stocks à un niveau plus bas. Dans la foulée de l'intégration économique transfrontalière, certaines entreprises des deux pays ont intégré leurs processus de fabrication parce qu'elles ont confiance en la facilité et l'efficacité de la circulation transfrontalière. L'industrie automobile en est un bon exemple puisqu'elle est maintenant complètement intégration à l'échelle de l'Amérique du Nord. L'Association canadienne de constructeurs de véhicules a informé le Comité que plus de 85 p. 100 des véhicules et des principales composantes assemblés au Canada sont exportés aux États-Unis *(Témoignage, fascicule 27:21)*. Pour le bénéfice des industries intégrées ou utilisatrices des systèmes « juste à temps », une frontière ouverte permettant la libre circulation des marchandises à faible risque et des voyageurs est une nécessité.

La frontière doit également être dotée d'une infrastructure et d'un personnel suffisants. Le Comité a appris que l'infrastructure frontalière n'a pas suivi le rythme de la croissance des échanges bilatéraux dans les années 1990. L'Alliance canadienne du camionnage nous a signalé, en particulier, que le service des douanes américain utilisait des

systèmes automatisés qui datent des années 1970 et 1980. Il semble que ces systèmes sont sujets à des pannes et des interruptions de service et qu'ils ne suffisent pas à traiter le volume actuel des biens échangés, sans parler des volumes futurs. En l'absence de l'appui financier du Congrès, le Service des douanes évalue à près de 1,2 milliard de dollars le coût de la mise à niveau de ses systèmes pour être en mesure de traiter les volumes actuels de biens *(Témoignages, fascicule 27:5)*. L'Union Douanes Accise Canada a souligné que du côté canadien, « nous ne faisons pas le travail que nous devrions faire, nous n'avons pas le personnel dont nous aurions besoin, nous n'en avons pas assez, et les employés ne sont pas bien formés ni bien équipés. Bon nombre d'entre eux ne jouissent pas non plus des bons pouvoirs d'application. Presque la moitié n'ont pas accès à un ordinateur, tandis que d'autres n'ont pas accès en temps réel aux avis de signalement et à d'autres renseignements » *(Témoignages, fascicule 23:2)*.

Les modes de transport suivants assurent le mouvement transfrontalier des biens et des personnes : le camion, le train, le navire et l'avion. Si nous voulons aider les producteurs canadiens à maximiser leur part du marché mondial, il faut doter chacun de ces moyens de transport d'une meilleure infrastructure et d'un personnel compétent. L'industrie du camionnage, en particulier, a joué un rôle de premier plan dans le développement du service de livraison juste à temps; l'Alliance canadienne du camionnage a informé le Comité que les centres de distribution ont été établis en fonction de la distance qu'un camion peut parcourir au cours d'une période donnée *(Témoignages, fascicule 27:7)*.

De leur côté, les Manufacturiers et exportateurs du Canada ont indiqué que l'Agence des douanes et du revenu du Canada traitait un plus grand volume de chargements à destination du nord et affectait plus de personnel à la frontière que les États-unis, toutes proportions gardées. Le Comité a appris que les niveaux de dotation des Américains à la frontière n'avaient pas changé depuis 1980, même si, malgré la hausse du commerce entre nos deux pays depuis quelques années, ce qui a mené à la fermeture récente de la moitié des voies vers les États-Unis, faute de personnel. » *(Témoignages, fascicule 24:22)*.

Les retards à la frontière peuvent obliger les entreprises à accroître leurs stocks et causer des engorgements aux passages frontaliers. Comme nous l'avons déjà dit, même si les retards sont plus problématiques depuis le 11 septembre, il ne faut pas croire qu'il n'y avait pas de problèmes avant. Il est difficile de quantifier l'impact économique des retards liés au 11 septembre. Certaines données ne sont pas encore disponibles tandis que d'autres reflètent à la fois les effets économiques ressentis le jour même et le ralentissement économique qui était déjà amorcé.

Les frais supplémentaires associés aux retards, ajoutés à l'incertitude quant à la future politique frontalière et aux éventuelles perturbations de la libre circulation des biens et des personnes peuvent détourner les investissements au Canada. Le pays devient un endroit moins intéressant pour l'implantation d'industries qui desservent le marché nord-américain. De nombreux témoins ont répété l'importance de mettre en place des mesure efficaces, fiables et uniformes à la frontière.

Les États-Unis s'intéressent maintenant beaucoup à notre frontière commune, surtout du point de vue de la sécurité. La sécurité et la facilitation du commerce doivent

maintenant être considérés comme des objectifs complémentaires et non des exigences contradictoires. Les deux pays doivent élaborer et mettre en place de concert un nouveau plan de gestion de la frontière capable de satisfaire leurs exigences mutuelles en matière de sécurité et de facilitation du commerce.

Comme les problèmes datent en grande partie d'avant le 11 septembre, les témoins ont eu le temps de réfléchir à des solutions visant à faciliter les échanges bilatéraux et à maximiser la prospérité de notre pays. La plupart sont d'avis que les deux pays doivent collaborer à l'élaboration d'une approche intégrée et globale au lieu d'appliquer des solutions fragmentées. Par exemple, il ne sert à rien d'améliorer l'infrastructure aux postes frontaliers canadiens si les États-Unis ne mettent pas en place, de leur côté, les infrastructures et le personnel requis. L'approche idéale doit prévoir les mesures suivantes : mettre l'accent sur les produits et les personnes à risque élevé; effectuer les inspections avant l'arrivée à la frontière; améliorer l'infrastructure à la frontière; intégrer les bases de données et les systèmes informatiques; échanger des renseignements et appliquer les innovations technologiques pertinentes.

Évaluation du risque

Certains témoins entendus par le Comité sont en faveur du prédédouanement des biens commerciaux et des passagers à faible risque. Les Manufacturiers et exportateurs du Canada, par exemple, suggèrent de réserver des voies aux expéditeurs dont les documents sont en règle ou ont été préapprouvés pour le dédouanement » *(Témoignages, fascicule 24:18).* L'Association canadienne des constructeurs de véhicules et l'Alliance canadienne du camionnage recommandent également l'aménagement de voies rapides et réservées pour le traitement des voyageurs et des biens à faible risque, ce qui suppose des investissements dans les immobilisations *(Témoignages, fascicule 27:4,24).*

Le Canada a pris des initiatives pour faciliter le prédédouanement. Le 6 décembre 2001, le Programme d'autocotisation des douanes (PAD) a été officiellement lancé après avoir été mis à l'essai dans certains secteurs. Similaire aux programmes CANPASS et NEXUS à l'intention des voyageurs à faible risque et prédédouanés qui traversent fréquemment la frontière, ce programme s'articule autour d'une carte d'identité qui indique aux douaniers que les camionneurs et leurs marchandises satisfont à des normes rigoureuses de sécurité. Pour obtenir une carte, les entreprises de camionnage et leurs chauffeurs doivent se soumettre à des contrôles de sécurité, faire prédédouaner ou préautoriser leurs marchandises et verser des droits une fois par mois et non plus à chaque passage de la frontière. Certains témoins sont en faveur de ces systèmes; l'Alliance canadienne du camionnage définit ces programmes comme des « systèmes de gestion du risque » *(Témoignages, fascicule 27:4).*

De nombreux témoins ont dit qu'il était important de se concentrer sur le trafic à haut risque. Selon les Manufacturiers et exportateurs du Canada, « il faut accélérer le traitement des biens légitimes et des voyageurs légitimes, pour réduire la taille de la botte de

foin dans laquelle nous essayons de trouver l'aiguille » *(Témoignages, fascicule 24:20).* De son côté, l'Association des chemins de fer du Canada souhaite que « les nouvelles dépenses relatives aux contrôles à la frontière soient réparties suivant deux catégories: celles concernant les risques élevés et celles concernant les risques faibles, tant pour ce qui est du transport de passagers que du transport de marchandises. Nous faciliterions le trafic à faible risque si nous nous concentrions uniquement sur les mouvements à haut risque » *(Témoignages, fascicule 25:3).* Quant à l'Association canadienne des constructeurs de véhicules, la priorité devrait être accordée au transport de biens à valeur élevée et à faible risque. Selon elle, « la première mesure consisterait à affecter des ressources humaines et financières suffisantes pour garantir que l'infrastructure en place aux points frontaliers est maximisée. » *(Témoignages, fascicule 27:24).*

Compte tenu du manque de ressources et du volume élevé de biens et de voyageurs qui ne présentent aucun risque, le Comité est d'avis qu'il n'est ni possible ni souhaitable de fouiller toutes les marchandises et tous les voyageurs qui franchissent la frontière canado-américaine. Il faut donc concentrer les ressources et les efforts sur les biens et les voyageurs considérés à risque. Nous croyons que les initiatives en place, comme les programmes PAD, CANPASS et NEXUS, sont utiles pour l'expédition de produits et de voyageurs à faible risque et leur traitement avant leur arrivée aux postes-frontières achalandés. Pour des résultats optimaux, les États-Unis doivent cependant prendre des mesures similaires. Nous sommes au courant du Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C--TPAT) annoncé aux États-Unis en avril 2002. Nous espérons que ce nouveau programme permettra d'atteindre l'objectif poursuivi, à savoir protéger la sécurité du fret qui entre aux États-Unis tout en améliorant le flux des échanges commerciaux. Le Comité est d'avis que les initiatives de ce type doivent constituer le fondement des programmes bilatéraux conçus pour faciliter le passage de la frontière aux marchandises et aux personnes qui présentent un faible risque, et il recommande donc :

> ***Que les gouvernements du Canada et des États-Unis convoquent une réunion dans les plus brefs délais dans le but de mettre en place des mesures bilatérales conçues pour faciliter le passage de la frontière aux marchandises et aux personnes qui présentent un faible risque. Les deux pays doivent encourager les voyageurs et les expéditeurs à faible risque à recourir ces programmes le plus souvent possible.***

Le Comité est également d'avis que depuis la suppression du service américain d'approbation préalable, il est impossible de prédire combien de voyageurs canadiens entreront aux États-Unis. C'est pourquoi nous demandons instamment au gouvernement américain d'envisager de remettre ce service en place.

Inspections avant le passage de la frontière

Certains témoins souhaitent la signature d'une entente avec les États-Unis autorisant la tenue des inspections et du dédouanement avant l'arrivée à la frontière. Le Conference Board du Canada a préconisé « la prise de mesures accrues loin de la frontière de façon que les agents responsables soient mieux en mesure d'évaluer les risques frontaliers et ... de prévenir l'apparition de problèmes... L'évaluation des risques loin de la frontière se traduira ... par une confiance accrue des deux côtés. ... nous réaliserons des progrès considérables en vue de la réalisation des objectifs jumeaux que sont l'amélioration du commerce et de l'efficience à la frontière, d'une part, et le renforcement de la sécurité, d'autre part *(Témoignages, fascicule 24:12,13).* L'Union Douanes Accise du Canada soutient pour sa part qu'il y faudrait construire de grandes installations d'inspection commerciale à proximité des postes les plus achalandés, à quelques kilomètres de la frontière américaine, et y affecter des douaniers des deux pays ou des douaniers américains qui serait chargés d'inspecter les envois canadiens, de les dédouaner, de les sceller et de les mettre sous caution pour qu'ils puissent ensuite rapidement passer la frontière américaine. *(Témoignages, fascicule 23:4,6).* De cette manière, il n'y aurait qu'une seule inspection conforme aux normes des deux pays.

Les Manufacturiers et exportateurs du Canada sont également d'avis que cela nécessite la coopération des intervenants et l'affectation de fonctionnaires communs ainsi q'une « intégration plus poussée des installations et des inspections douanières entre le Canada et les États-Unis, ... une coopération plus étroite entre les organismes douaniers et les exportateurs, les importateurs, les courtiers et les expéditeurs, afin de simplifier et de clarifier les règles et les besoins en information, et enfin, un engagement accru du Canada et des États-Unis envers un accord sur la frontière commune » *(Témoignages, fascicule 24:18,19).*

Le Comité est d'avis que la conduite des inspections avant la frontière diminuerait la congestion inacceptable et coûteuse aux postes-frontières. Il croit également qu'étant donné le manque de ressources et l'étendue de la coopération bilatérale requise, nous pourrions régler d'une manière efficace une bonne partie des problèmes antérieurs au 11 septembre en permettant aux douaniers américains d'inspecter les chargements canadiens et aux douaniers canadiens de faire leur travail selon des normes acceptables aux deux pays. Pour cette raison, le Comité recommande :

> ***Que les gouvernements du Canada et des États-Unis conjuguent leurs efforts pour déterminer s'il est possible et souhaitable d'effectuer les inspections avant l'arrivée à la frontière et de mettre en place des installations frontalières et des normes d'inspection.***

Le Comité croit que la construction d'installations de prédédouanement à proximité des postes-frontières achalandés permettrait de réduire la congestion et d'accélérer le passage des biens et des voyageurs à la frontière. Il croit également que l'élaboration et la mise en place de systèmes appropriés d'évaluation du risque et de prédédouanement et l'affectation de personnel suffisant à ces installations minimiseraient les retards.

Amélioration des infrastructures frontalières

De nombreux témoins ont signalé que l'insuffisance des infrastructures frontalières constituait un obstacle de taille à la circulation efficace des produits et des voyageurs. Cette insuffisance est en partie due au fait que les investissements ne se sont pas accrus au même rythme que les échanges bilatéraux dans les années 1990. À cet égard, il faut affecter suffisamment de ressources financières et humaines si l'on veut maximiser les activités d'investissements stratégiques aux postes-frontières.

Le besoin est peut-être plus aigu à certains postes. Dans un mémoire, le sous-secrétaire à la Planification et la consultation du Conseil privé a informé le Comité que six des 147 postes frontaliers terrestres traitent 70 p. 100 du trafic local de camions en termes de volume et 65 p. 100 en termes de valeur. De plus, près de 30 p. 100 des exportations canadiennes acheminées par voie terrestre passent par le poste frontalier Windsor-Détroit. Il y aurait donc lieu de faire des investissements stratégiques à ces importants postes frontaliers.

Le Comité est d'accord avec les témoins. Une infrastructure adéquate et un personnel compétent à la frontière sont des éléments essentiels pour assurer la sécurité et la circulation des marchandises à la frontière, surtout si les inspections n'ont pas lieu avant la frontière. Les mesures annoncées récemment par le gouvernement fédéral sont un pas dans la bonne direction, mais nous croyons qu'il faut faire plus. De plus, en raison des ressources limitées et du besoin de coopération bilatérale, nous croyons qu'il est possible de construire et de gérer des installations frontalières conjointes et d'autoriser le personnel à effectuer des inspections conformes aux normes établies par les deux pays. À cette fin, le comité recommande donc :

> ***Que le gouvernement fédéral se donne comme priorité d'injecter des fonds supplémentaires dans la construction d'installations frontalières et l'affectation d'un personnel bien formé et plus nombreux. Reconnaissant la nécessité de mettre en place des solutions conjointes, les gouvernements du Canada et des États-Unis doivent déterminer conjointement les besoins et les priorités en matière d'infrastructures et de personnel et prendre rapidement les mesures requises pour répondre à ces besoins.***

Le Comité croit qu'un examen approfondi doit avoir lieu pour déterminer, en priorité, quelles sont les infrastructures requises dans les régions économiques où se concentrent les échanges car cette concentration reflète la proximité géographique et témoigne d'une certaine complémentarité dans la production.

Intégration des bases de données et des systèmes informatiques et échange de renseignements

Selon certains témoins, il faut accroître l'échange de renseignements et la compatibilité des réseaux informatiques entre le Canada et les États-unis. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et son pendant américain doivent collaborer à la mise en place d'une base de données et d'un système informatique intégrés. Le Conference Board du Canada a préconisé le partage de renseignements entre les douanes et d'autres organismes nationaux et étrangers chargés de l'application de la loi. À son avis, « les gouvernements doivent assurer l'existence de systèmes de dotation et d'information adéquats à la frontière. Les entreprises doivent produire des renseignements adéquats au sujet du contenu, de l'origine et de la destination des biens transportés » *(Témoignages, fascicule 24:12,13).* L'Association des chemins de fer du Canada a recommandé que « les douanes canadiennes et américaines conjuguent leurs efforts pour créer une base de données intégrée et mettent en place un système informatique commun que tous les transporteurs, agents, importateurs et exportateurs pourraient utiliser afin d'enregistrer les informations relatives au trafic transfrontalier, à des fins de douane et d'immigration. Cela permettrait de réaliser des économies et d'améliorer des inspections de sécurité et les autres formes de vérification » *(Témoignages, fascicule 25:4).*

Afin de diriger les ressources restreintes et les efforts sur les produits et les voyageurs à risque élevé, le Comité est d'avis qu'il faut intégrer et mettre en commun, dans la mesure du possible, les services de renseignement et d'information ainsi que les systèmes informatiques de nos deux pays pour leur permettre de séparer le trafic transfrontalier selon le risque qu'il présente, élevé ou faible. L'économie et le commerce demeurent au centre de nos préoccupations, mais depuis les événements du 11 septembre, de nombreux intervenants ont demandé la création et l'intégration de ce type de base de données et ce, dans une diversité de secteurs. Les échanges commerciaux – visant autant les biens que les personnes – doivent être inclus dans ces systèmes. À cet égard, le Comité recommande :

> ***Que les fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et de son pendant américain, ainsi que de tous les autres services et organismes concernés, se rencontrent dans les plus brefs délais dans le but de créer et de mettre en place des bases de données et des systèmes informatiques intégrés susceptibles de faciliter la circulation de biens et de voyageurs à faible risque à la frontière. Ces bases de données doivent comprendre des renseignements ayant trait aux douanes, à l'immigration, à l'exécution de la loi et tout autre renseignement pertinent.***

Certains témoins ont préconisé une plus grande compatibilité avec les États-Unis, notamment l'harmonisation éventuelle des formalités douanières et même de l'immigration. Le Conference Board du Canada est d'avis que si « nous engageons sur cette voie, nous

pourrons travailler en partenariat avec les États-Unis au lieu de laisser à ce pays le soin de dicter les modalités de cette approche » *(Témoignages, fascicule 24:13)*. Le Comité partage cette opinion et il croit que la mise en oeuvre de programmes, de politiques et d'initiatives exige une négociation et une collaboration entre les deux pays.

Solutions technologiques

Enfin, plusieurs témoins ont dit au Comité que le gouvernement devrait investir dans de grosses machines à rayons-X et à rayons-gamma permettant de vérifier efficacement le contenu des conteneurs sans avoir à les ouvrir. Selon l'Union Douanes Accise Canada, par exemple, « l'une des solutions envisagées consiste à recourir davantage aux technologies » *(Témoignages, fascicule 23:9)*. Les États-Unis ont déjà mis en place cette technologie à un certain nombre d'endroits. Malgré son coût élevé – l'achat d'une machine à rayons-gamma coûterait 1,5 millions de dollars à chaque installation – l'Association des chemins de fer du Canada soutient qu'elle permettrait d'épargner au moins une demi-heure de travail à la frontière *(Témoignages, fascicule 25:6)*. L'Alliance canadienne du camionnage a elle aussi recommandé la mise en place conjointe de systèmes automatisés *(Témoignages, fascicule 27:4)*.

L'ADRC a annoncé le 27 mars 2002 un processus d'acquisition qui lui permettra de se doter d'appareils de radioscopie à haute énergie comprenant notamment des systèmes mobiles montés sur camions et des systèmes stationnaires pour le fret et les palettes qui seront installés à divers points d'entrée maritimes, aériens et terrestres. Par ailleurs, si nous nous réjouissons des crédits prévus dans l'énoncé budgétaire de décembre 2001 et du message qu'il transmet à nos voisins du Sud, nous croyons que cet argent doit être consacré en priorité aux postes frontaliers les plus achalandés. Nous croyons également que le Canada et les États-Unis doivent mettre en place, dans la mesure du possible, des solutions technologiques susceptibles d'accroître la sécurité et de faciliter les échanges. Le Comité recommande donc :

> ***Que les gouvernements du Canada et des États-Unis explorent les possibilités d'utilisation de nouvelles technologies comme les rayons-X et les rayons-gamma, l'analyse biométrique, les transpondeurs, les techniques non invasives de détection de vapeur et autres dans le but de réaliser leurs objectifs conjoints consistant à assurer la sécurité nationale et à faciliter la circulation des biens et des personnes à faible risque à la frontière. Les technologies devraient être mises en place en priorité aux postes frontaliers les plus achalandés.***

Le Comité croit également que les questions relatives au respect de la vie privée doivent être prises en compte dans l'élaboration et la mise en place des technologies.

CONCLUSION

Les événements tragiques du 11 septembre 2001 marqueront à jamais nos mémoires. Aussi les gouvernements doivent-ils réévaluer leurs priorités afin de s'assurer que des événements semblables ne se répètent plus. De nombreux pays ont placé la sécurité nationale en tête de leurs priorités. Le commerce demeure toutefois une priorité et il est important que la sécurité nationale et le commerce soient considérés comme des objectifs complémentaires. Nous devons gérer les problèmes frontaliers dans le cadre d'une coopération bilatérale. Nous pourrons réaliser nos objectifs communs grâce à une confiance mutuelle et à la reconnaissance de nos politiques et procédures respectives que nous devrons, dans la mesure du possible, intégrer et harmoniser. Si l'intégration et l'harmonisation ne sont ni possibles ni souhaitables – pour quelle que raison que ce soit – nos politiques et nos procédures, bien que différentes, doivent tendre vers le même résultat.

Le Comité croit que l'adoption des recommandations énoncées dans le présent rapport – et un engagement bilatéral visant l'élaboration d'un nouveau plan de gestion de la frontière en fonction du risque et fondé sur une démarche intégrée et coordonnée – nous permettra de considérer les événements du 11 septembre 2001 comme un catalyseur qui entraînera des changements bénéfiques à la frontière et donnera un sens à cette terrible tragédie.

TÉMOINS

Association du transport aérien du Canada (Ottawa, le 5 décembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 27) :

M. Clifford J. Mackay, président;
M. Warren Everson, vice-président, Planification stratégique et politique.

Association canadienne des constructeurs de véhicules (Ottawa, le 5 décembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 27) :

M. Mark A. Nantais, président;
Mme Faye Roberts, directrice, Relations gouvernementales, General Motors du Canada Limitée;
M. Doug June, DaimlerChrysler Canada Inc.;
Mme Eda M. Cross, directrice, Affaires étrangères et politiques publiques, DaimlerChrysler Canada Inc.

Alliance canadienne du camionnage (Ottawa, le 5 décembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 27) :

M. David H. Bradley, président-directeur général;
M. Graham Cooper, vice-président principal.

Association des chemins de fer du Canada (Ottawa, le 28 novembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 25) :

M. Bruce Burrows, vice-président, Affaires publiques et relations gouvernementales;
M. Chris Jones, directeur, Relations gouvernementales fédérales-provinciales.

Bureau du Conseil privé (Ottawa, le 20 février 2002, 37e Parlement, 1e session, fascicule 29) :

M. Robert Fonberg, sous-secrétaire du Cabinet, Planification et consultation;
M. Phil Ventura, sous-ministre adjoint, Groupe de travail sur la frontière, Planification et consultation.

Conference Board du Canada (Ottawa, le 22 novembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 24) :

M. Gilles Rhéaume, vice-président;
M. Andrew Shea, analyste des politiques.

Manufacturiers et exportateurs du Canada (Ottawa, le 22 novembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 24) :

L'honorable Perrin Beatty, président-directeur général;
Mark Boudreau, directeur principal, Politique et recherche.

Union Douanes Accise (Ottawa, le 21 novembre 2001, 37e Parlement, 1e session, fascicule 23) :

M. Serge Charette, président national

ANNEXE

PLAN D'ACTION POUR LA CRÉATION D'UNE FRONTIÈRE SÛRE ET INTELLIGENTE

1) Identification biométrique

Mettre au point conjointement et le plus rapidement possible des mécanismes d'identification biométrique dans la documentation, comme les cartes de résident permanent, les documents NEXUS et d'autres documents de voyage, afin d'assurer une plus grande sécurité.

2) Cartes de résident permanent

Mettre au point une carte sécuritaire qui comprendra un système d'identification biométrique et la distribuer aux résidents permanents.

3) Système d'inspection de rechange unique

Reprendre le projet pilote NEXUS, avec les mesures de sécurité nécessaires, à Sarnia-Port Huron pour le passage dans les deux sens des voyageurs ayant fait l'objet d'un précontrôle, terminer l'évaluation du projet pilote et étendre le programme à d'autres régions situées le long de la frontière terrestre. Discuter de l'application de ce programme aux déplacements par avion.

4) Traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile

Passer en revue les pratiques et les procédures concernant les demandeurs d'asile et de statut de réfugié afin d'assurer un contrôle approfondi de ces personnes et des risques qu'elles représentent pour la sécurité, et prendre les mesures nécessaires pour mettre en commun l'information sur les demandeurs d'asile et de statut de réfugié.

5) Gestion des demandes d'asile et de statut de réfugié

Négocier une entente relativement aux tiers pays sûrs afin d'améliorer la gestion des demandes de statut de réfugié.

6) Coordination des politiques relatives aux visas

Procéder à un examen conjoint des listes de dispenses de visa et mettre en commun les listes de surveillance des bureaux d'émission des visas.

7) Prédédouanement pour le transport aérien

Mettre la dernière main aux plans et aux autorisations nécessaires à la mise en œuvre de l'Accord de prédédouanement conclu en janvier 2001. Reprendre le précontrôle en transit à Vancouver et

l'étendre à d'autres aéroports, conformément à l'annexe I de l'entente.

8) Information préalable sur les passagers et les dossiers des passagers

Mettre en commun l'information préalable sur les passagers et les dossiers de passagers dont on aura convenu et qui se trouveront à bord des vols entre le Canada et les États-Unis, y compris les vols en transit. Chercher des moyens de déterminer les risques posés par les passagers à bord des vols internationaux arrivant dans l'un ou l'autre pays.

9) Services conjoints d'analyse des passagers

Mettre sur pied des services conjoints aux principaux aéroports internationaux du Canada et des États-Unis.

10) Gares maritimes

Examiner la présence et les pratiques des services de douane et d'immigration aux gares maritimes internationales.

11) Bases de données compatibles sur l'immigration

Établir conjointement une base de données automatisée, telle le Système canadien de soutien de la division des renseignements, qui servira à l'échange d'information, et améliorer la mise en commun des renseignements et de l'analyse des tendances.

12) Agents d'immigration à l'étranger

Accroître le nombre d'agents d'immigration canadiens et américains dans les aéroports d'outre-mer et améliorer la formation conjointe du personnel des lignes aériennes.

13) Coopération internationale

Offrir une aide technique aux pays de départ et de transit.

LA CIRCULATION SÉCURITAIRE DES BIENS

14) Harmonisation du traitement des biens commerciaux

Mettre en place un système complémentaire de traitement des biens commerciaux, y compris des programmes de vérification et des partenariats avec l'industrie afin d'accroître la sécurité. Examiner le bien-fondé d'un programme commun.

15) Dédouanement avant le passage à la frontière

Élaborer une méthode intégrée visant à améliorer la sécurité et à faciliter le commerce grâce à un précontrôle des cargaisons (et du personnel) routières et ferroviaires ailleurs qu'à la frontière, y compris les précontrôles et les postcontrôles, les zones internationales et les centres de prétraitement à la frontière, ainsi que les précontrôles en transit effectués aux ports maritimes.

16) Installations communes

Établir des critères, conformes aux lois et aux règlements actuels, pour la création de petites installations frontalières conjointes éloignées. Examiner les questions juridiques et opérationnelles liées à l'instauration de zones internationales et d'installations conjointes, y compris une protection armée ou l'armement des agents chargés d'appliquer la loi dans ces zones ou installations.

17) Données des douanes

Signer l'entente sur la mise en commun des données relatives aux fraudes douanières, échanger des données douanières convenues entre les parties conformément à l'ALENA et discuter des données relatives au commerce qui devraient être mises en commun pour assurer la sécurité nationale.

18) Ciblage des conteneurs en transit aux ports de mer

Cibler conjointement les conteneurs arrivant par la mer et en transit au Canada et aux États-Unis en échangeant de l'information et des analyses. Travailler en partenariat avec l'industrie pour élaborer un manifeste électronique avancé pour les conteneurs arrivant de l'étranger par la mer.

SÉCURITÉ DES INFRASTRUCTURES

19) Amélioration des infrastructures

Tenter d'obtenir les ressources nécessaires pour apporter conjointement et de façon coordonnée des améliorations physiques et technologiques aux principaux postes-frontière et dans les grands corridors commerciaux afin de relever les défis que présentent la gestion et la croissance de la circulation, y compris par la création de voies réservées et d'exercices de modelage.

20) Systèmes de transport intelligents

Déployer des technologies interopérables au soutien d'autres initiatives visant à faciliter le déplacement sécuritaire des biens et des personnes, comme des applications de transpondeur et des sceaux électroniques pour les conteneurs.

21) Protection des infrastructures essentielles

Procéder à des évaluations binationales des menaces contre les infrastructures transfrontalières

et déterminer les mesures de protection supplémentaires à prendre. Entreprendre l'évaluation des réseaux de transport et des autres infrastructures essentielles.

22) Sécurité de l'aviation

Mettre la dernière main à l'entente entre la Federal Aviation Administration et Transports Canada sur la comparabilité et l'équivalence des normes de sécurité et de formation.

COORDINATION ET MISE EN COMMUN DE L'INFORMATION EN VUE D'ATTEINDRF CES OBJECTIFS

23) Équipes intégrées d'application des règles à la frontière et dans les ports

Étendre le programme IBET/IMET à d'autres secteurs de la frontière et en améliorer les communications et la coordination.

24) Coordination de l'application conjointe de la loi

Veiller à assurer la coordination complète et permanente de la loi, des mesures antiterroristes et de la mise en commun de l'information en renforçant, par exemple, le Forum sur la criminalité transfrontalière et le projet Northstar.

25) Services de renseignement intégrés

Mettre sur pied des équipes conjointes chargées d'analyser et de diffuser l'information et les renseignements de sécurité ainsi que de produire des évaluations des menaces et des renseignements. Lancer des discussions sur une éventuelle présence canadienne au sein du groupe de travail américain chargé de surveiller les groupes terroristes étrangers.

26) Empreintes digitales

Mettre en œuvre le protocole d'entente visant la fourniture de matériel et de cours de formation qui permettront à la GRC d'accéder directement aux données du FBI relatives aux empreintes digitales au moyen d'un lien électronique en temps réel.

27) Déportations

Aborder les aspects juridiques et opérationnels des déportations conjointes, et coordonner les initiatives visant à encourager les pays récalcitrants à reprendre leurs ressortissants.

28) Loi antiterroriste

Mettre en vigueur les dispositions législatives concernant le terrorisme, y compris les mesures

visant à identifier formellement les organisations terroristes.

29) Blocage des biens appartenants aux terroristes

Échanger en temps opportun de l'information préalable sur les particuliers et les organisations.

30) Formation et exercices conjoints

Intensifier le dialogue et l'engagement à l'égard des programmes de formation et d'exercices nécessaires à la mise en œuvre des lignes directrices sur les interventions conjointes contre le terrorisme. La formation et les exercices antiterroristes conjoints sont essentiels pour combattre efficacement le terrorisme et donner confiance à la population.

MAIL ➤ POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Available from:
Communication Canada – Canadian Government Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

En vente:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca